Berenschot

Beleidsevaluatie basismonitoring Gezondheidsdienst voor Dieren

DEFINITIEF

ir. H.J. Doornbos
dr. ir. A.S. de Boer
Th. Wesselink MSc

8 juli 2013

48600

Berenschot

Beleidsevaluatie basismonitoring Gezondheidsdienst voor Dieren

DEFINITIEF

Inhoud **Pagina**

1.	**Inleiding**	**1**
1.1	Achtergrond	1
1.2	Doel- en vraagstelling	1
1.3	Onderzoeksopzet	1
1.4	Leeswijzer	3
2.	**Achtergrond en inrichting basismonitoring**	**4**
2.1	Achtergrond	4
2.2	Structuur en werkwijze monitoring	6
2.3	Kwaliteitsborging en professionaliteit	14
2.4	Governance en financiering	15
2.5	Analyse en conclusies	18
3.	**Bevindingen**	**20**
3.1	Belang van monitoring	20
3.2	Motieven om te melden	20
3.3	Interpretatie en beoordeling van meldingen	24
3.4	Signalering door de GD	27
4.	**Conclusies en aanbevelingen**	**36**
4.1	Conclusies	36
4.2	Aanbevelingen	38

Bijlagen:

1. Lijst van geïnterviewde personen
2. Afkortingen

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Sinds enkele jaren is er een toegenomen aandacht in de media en de politiek voor de herkenning en signalering van diergezondheidsrisico's, zeker als die gevolgen kunnen hebben voor de humane gezondheid. De objectiviteit en tijdigheid van die herkenning en signalering staan hierbij eveneens in de belangstelling.

De basismonitoring door de Gezondheidsdienst voor Dieren (GD) verzamelt en analyseert signalen over dierziekten bij landbouwhuisdieren en rapporteert daarover aan het ministerie van Economische Zaken (EZ) en aan de sector. Er zijn vragen gerezen over hoe bij de basismonitoring geborgd is dat dergelijke signalen met mogelijke gevolgen voor de volksgezondheid objectief en tijdig herkend worden. Dit is onder andere tot uiting gekomen in een recente Tweede Kamer motie Van Gerven over de taken van de GD. De Staatssecretaris heeft in reactie op de motie dan ook een onafhankelijke evaluatie van de basismonitoring toegezegd. Dit rapport beschrijft de bevindingen van deze evaluatie.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het onderzoek dient inzicht te geven in de borging door de GD van:

1. De objectiviteit van de basismonitoring.
2. De tijdigheid van de herkenning van diergezondheidsrisico's die gevolg voor de humane gezondheid kunnen hebben.
3. De signalering hiervan bij EZ.

Er is veel aandacht voor onderwerpen die aan de basismonitoring raken, zoals bleek tijdens recente Kamerdebatten over dierzieken en Q-koorts. Ook de aanstaande afschaffing van de product- en bedrijfschappen in de landbouw maakt dat de omgeving van de basismonitoring in beweging is. Los van deze ontwikkelingen is het uitgangspunt bij de evaluatie de huidige wijze van organisatie en financiering van de basismonitoring. De evaluatie van het huidige systeem kan helpen om de effectiviteit van de monitoring voor de langere termijn te behouden en eventueel te versterken.

1.3 Onderzoeksopzet

De onderzoekers hebben de vraagstelling uitgewerkt in een evaluatiekader waarin is beschreven welke aspecten op welke wijze onderzocht worden. Dit evaluatiekader is besproken met de begeleidingscommissie.

Op basis van documentenonderzoek en gesprekken met betrokken medewerkers van de GD is de structuur en werkwijze van de basismonitoring in kaart gebracht. Vervolgens is door middel van case-onderzoek de werking van de monitoring in de praktijk in beeld gebracht.

De cases laten zien hoe het proces in werkelijkheid verloopt, in hoeverre protocollen worden nageleefd en of er aanwijzingen zijn dat procedures niet voldoen. De cases zijn geselecteerd vanuit twee richtingen:

1. Top-down – Hieronder verstaan we de meest recente en karakteristieke signalen uit de basismonitoring die EZ bereikt hebben, waarbij we verschillende diersoorten hebben meegenomen. Dit zijn de volgende cases:

   - Bij varkens: een case over Influenza H1N1 (een virus met eventueel zoönotische dreiging).
   - Bij geiten, schapen en aanvankelijk koeien: een case over Schmallenbergvirus (een nieuw virus).
   - Bij pluimvee: een case over Gumborovirus (een verheffing van een virus).

2. Bottom-up – Hieronder verstaan we de signalen die via de monitoringsinstrumenten door de basismonitoring worden opgevangen, en mogelijk niet of niet acuut EZ, de begeleidings-commissie(s) of het Signaleringsoverleg Zoönosen (SO-Z) bereiken. Door het verloop van deze signalen te volgen, krijgen we zicht op de afwegingen en het procesverloop van die gevallen waarin geen specifiek monitoringsresultaat is gerapporteerd of advies is gegeven. Gekozen is voor twee recente signalen uit de GD Veekijker en één signaal dat via de sectiezaal naar voren is gekomen, als grootste bronnen van signalen. Dit zijn de volgende cases:

   GD Veekijker

   - Aflatoxine in veevoer – vragen over problemen bij koeien.
   - Hepatitis E: verhoogde afkeur in slachthuizen – problemen bij kuikens.

   Sectiezaal/lab

   - Salmonella groep B bij varkens.

Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van verschillende organisaties die met signalen uit de basismonitoring te maken krijgen. Deze gesprekken completeren het beeld van de werking van de basismonitoring en de wijze waarop de sturing daarop is vormgegeven.

Hierbij is gestreefd naar een balans tussen personen die zicht hebben op de werking (bijvoorbeeld als deelnemer in een begeleidingscommissie) en personen die op afstand staan van de basismonitor, bijvoorbeeld als arts binnen de humane gezondheidszorg. In bijlage 1 is een overzicht gegeven van de personen die EZ heeft voorgedragen om te betrekken in het onderzoek en die we in het kader van dit onderzoek hebben gesproken.

Opdrachtgever en begeleiding

Het Ministerie van Economische Zaken is opdrachtgever van dit onderzoek, en namens deze, de directeur Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn binnen DG Agro. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie. Deze commissie was als volgt samengesteld:

- EZ: Martijn Weijtens en Laura Buters (secretaris)

- Productschappen: Folkert Beekman (PZ)
- NVWA: Fred de Klerk
- IGZ: Merel Langelaar
- VWS: Stephanie Wiessenhaan

De begeleidingscommissie heeft gereflecteerd op de onderzoeksopzet en de methodische keuzen die aan dit onderzoek ten grondslag lagen. De commissie is daarnaast bij elkaar gekomen om kennis te nemen van de tussentijdse resultaten en de conceptrapportage te bespreken. De onderzoekers zijn verantwoordelijk voor de conclusies in dit rapport.

Naast de interviews die met een aantal medewerkers zijn gevoerd, heeft de betrokkenheid van de GD bij dit onderzoek bestaan uit het ter beschikking stellen van relevant materiaal (verslagen, protocollen) en een toets op de feitelijke juistheid van de conceptrapportage.

1.4 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk gaan wij in hoofdstuk 2 in op de achtergrond en de inrichting van het systeem van de basismonitoring en de financiering daarvan. Vervolgens beschrijven wij in hoofdstuk 3 onze bevindingen ten aanzien van de werking van de monitoring en de uitvoering door de GD. Wij sluiten de rapportage af met conclusies en aanbevelingen.

2. Achtergrond en inrichting basismonitoring

2.1 Achtergrond

De motie Waalkens/Ter Veer (TK, 2000-2001, 27 400 XIV, nr. 23) verzocht om de instelling van een centraal meldpunt van alle veterinaire handelingen, waaronder medicijnverstrekking aan landbouwhuisdieren, en dit onder te brengen bij de VWA. Dit had als doel om het overheidsinzicht in – voor voedselveiligheid en diergezondheid relevante – trends en ontwikkelingen op veehouderijen te vergroten. De aanleiding voor deze motie was de zogenaamde 'slijtersproblematiek' in de rundveehouderij. De term 'slijters' is een verzamelnaam voor runderen met een duidelijk verminderde weerstand, vaak leidend tot chronische vermagering. Men wilde inzicht of het vlees en de melk van deze dieren in de voedselketen terecht zou kunnen komen.

In 2002 heeft de GD in samenwerking met het toenmalige ministerie van LNV (tegenwoordig EZ) en de productschappen Zuivel en Vee, Vlees en Eieren een systeem opgezet voor diergezondheidsmonitoring, in aanvulling op de bestaande meldplicht voor aangifteplichtige dierziekten. In 2003 was dit systeem, de huidige basismonitoring, operationeel. Bij de inrichting van dit systeem is aangesloten bij de bestaande monitoring door de GD. De GD werd immers al ingeschakeld voor tweedelijns advisering aan en diagnostiek voor veehouders en dierenartsen.

- Als aanvulling hierop is de Veekijker ontwikkeld, die bestaat uit informatieverzameling en analyse van signalen via een telefonische helpdesk, aggregatie van gegevens en bedrijfsbezoeken, samengebracht en beoordeeld in een wekelijks overleg van GD-deskundigen per diersector (rund, varken, pluimvee en kleine herkauwers).
- Ook zijn databanken (bijvoorbeeld van Rendac[1], en I&R[2]) gekoppeld. Dit systeem beoogt zicht te krijgen op de trends en ontwikkelingen in de sector. De GD voert de data-analyse uit.

Hoewel de motie vraagt om het meldpunt onder te brengen bij de VWA is er voor gekozen om gebruik te maken van al aanwezige voorzieningen in de sector. Het uitgangspunt hierbij is geweest dat de sector in de eerste plaats zelf verantwoordelijk is voor diergezondheid en voedselveiligheid en daarmee ook voor de verzameling van gegevens op dit gebied (TK, 2004-2005, 26 991 nr. 110).

Aan de Tweede Kamer wordt meegedeeld dat het bedrijfsleven dus een privaat informatieverzamelingssysteem opzet. Het bedrijfsleven voorziet hiermee in de informatiebehoefte van de overheid. De overheid maakt afspraken met het bedrijfsleven over het borgen van de betrouwbaarheid van de informatie en ziet toe op de naleving hiervan.

---

[1] Rendac is een bedrijf dat dierlijk restmateriaal en kadavers ophaalt, verwerkt en (laat) vernietigen.

[2] Identificatie en registratie (I&R) van dieren (http://www.hetlnvloket.nl/onderwerpen/gemeenschappelijk-landbouwbeleid/dossiers/dossier/randvoorwaarden/gezondheid-van-mens-dier-en-plant/i-r-dieren).

De overheid blijft eerstverantwoordelijk voor de bestrijding van incidenten met aangifteplichtige dierziekten en in geval van een risico voor de volksgezondheid waarbij het bedrijfsleven niet in staat kan worden geacht die zelfstandig af te wenden.

Doel[3] van de monitoring is:

1. Het opsporen van uitbraken van bekende aandoeningen die niet endemisch in Nederland voorkomen.
2. Het opsporen van nog onbekende aandoeningen.
3. Zicht houden op trends en ontwikkelingen die relevant zijn voor diergezondheid in Nederland.

Ontwikkelingen in de monitoringsystematiek

Sinds de start van de basismonitoring hebben zich geen fundamentele wijzigingen voorgedaan in de inrichting van de monitoringssystematiek. De monitoringssystematiek zoals die in 2002 voor de rundersector is ontwikkeld, heeft daarbij als voorbeeld gediend voor de monitoring in de andere sectoren. De monitoring in de overige diersectoren heeft in 2003 zijn beslag gekregen. Wel hebben tussentijds op onderdelen aanpassingen plaatsgevonden. De belangrijkste ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan, zijn:

- In 2004 heeft het toenmalige ministerie van LNV de invulling van het meldpunt diergezondheid laten onderzoeken. Hierbij werd geconcludeerd dat de terugkoppeling naar de NVWA aandacht behoeft. Naar aanleiding hiervan werd het maandelijkse monitoringsoverleg tussen GD en NVWA ingericht. Aanvankelijk vond dit overleg fysiek plaats, inmiddels (sinds 2011) is er sprake van schriftelijke terugkoppeling.
- In 2005 voerde Deloitte in opdracht van de NVWA een audit uit naar de inrichting van een informatiesysteem diergezondheid en in hoeverre hiermee invulling is gegeven aan de motie Waalkens/Ter Veer. Hieruit bleek dat de GD in de informatiebehoefte van de NVWA kan voorzien mits afspraken helder en eenduidig worden vastgelegd en dat zowel NVWA als GD maatregelen nemen om deze afspraken te borgen.

  De NVWA betrok de nieuwe systemen (Veekijker, data-analyse) vervolgens in hun audit van de diensten die de GD ten behoeve van het ministerie van LNV uitvoert op het gebied van diergezondheid.
- De begeleidingscommissie rund liet in 2008 een evaluatie uitvoeren van de basismonitoring in de sector rundvee. Op basis van de evaluatie werd aanbevolen om de internationale samenwerking op het gebied van monitoring te structuren en te formaliseren. Hieraan is door de GD opvolging gegeven.

[3] Monitoring van diergezondheid, Werkplan en begroting 2013 (GD)

- Naar aanleiding van het onderzoeksprogramma Emerging Zoönosen (EmZoo) dat het RIVM in opdracht van het LNV heeft uitgevoerd, is in 2009 het SO-Z ingericht. Hiermee wordt beoogd om op een gestructureerde manier tot uitwisseling en beoordeling van signalen te komen tussen de humane en veterinaire gezondheidskolom. De GD brengt signalen vanuit de basismonitoring in het SO-Z.
- Begin 2013 heeft KPMG in opdracht van de GD een onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het signalerings- en rapportageproces van de basismonitor. De belangrijkste aanbevelingen op basis van dit onderzoek hebben betrekking op het aanscherpen en naleven van de gedragslijn, de rol van de begeleidingscommissies, en het herstellen van het fysiek overleg met de NVWA.

2.2 Structuur en werkwijze monitoring

Monitoringsinstrumenten

De basismonitoring is opgebouwd uit verschillende monitoringsinstrumenten. De belangrijkste instrumenten, waarvan binnen vrijwel elke diersector van gebruik wordt gemaakt zijn:

- GD Veekijker: GD-dierenartsen zijn tijdens kantoortijden voor dierenartsen en veehouders telefonisch bereikbaar voor hulp bij de interpretatie van en advies over complexe diergezondheidsproblemen. Veehouders kunnen bellen met het algemene nummer van de GD en worden voor het beantwoorden van standaardvragen doorverbonden met de klantcontactadministratie (KCA). Als de KCA een vraag niet kan beantwoorden wordt deze doorverbonden met de Veekijker. Dierenartsen bellen direct met de Veekijker. Van elk gesprek wordt verslag gedaan in een digitale database (MoRP).

  Wanneer de GD-specialist van mening is dat een nadere beoordeling van het signaal nodig is, wordt een bedrijfsbezoek afgelegd of wordt gevraagd om onderzoeksmateriaal naar de GD te sturen.

  Periodiek (rund en kleine herkauwers: wekelijks; varken: elke twee weken; pluimvee: eens per maand) bespreken en interpreteren de dierenartsen binnen de Veekijker ontwikkelingen en recente signalen met een patholoog, een epidemioloog en een expert in laboratorium-diagnostiek in het Veekijkeroverleg. Ook de signalen uit andere monitoringsinstrumenten worden in dit overleg besproken.
- Pathologie: het verrichten van sectie op dode dieren waarbij de oorzaak van ziekte of sterfte wordt vastgesteld of uitgesloten. Een patholoog beoordeelt de organen en overige lichaamsdelen op zichtbare / voelbare afwijkingen (macroscopisch onderzoek). Resultaten worden in principe dezelfde dag nog gerapporteerd aan de inzender (veehouder of dierenarts). De patholoog besluit op basis van de anamnese (achtergrond) en het macroscopisch onderzoek welke vervolgonderzoeken nodig zijn. Er worden gemiddeld zes vervolgonderzoeken per sectie uitgevoerd. De inzender ontvangt een rapportage over de resultaten van dit vervolgonderzoek (veelal binnen één of enkele werkdagen). Wekelijks bespreken de pathologen de belangrijkste bevindingen die vervolgens worden ingebracht in het Veekijkeroverleg.

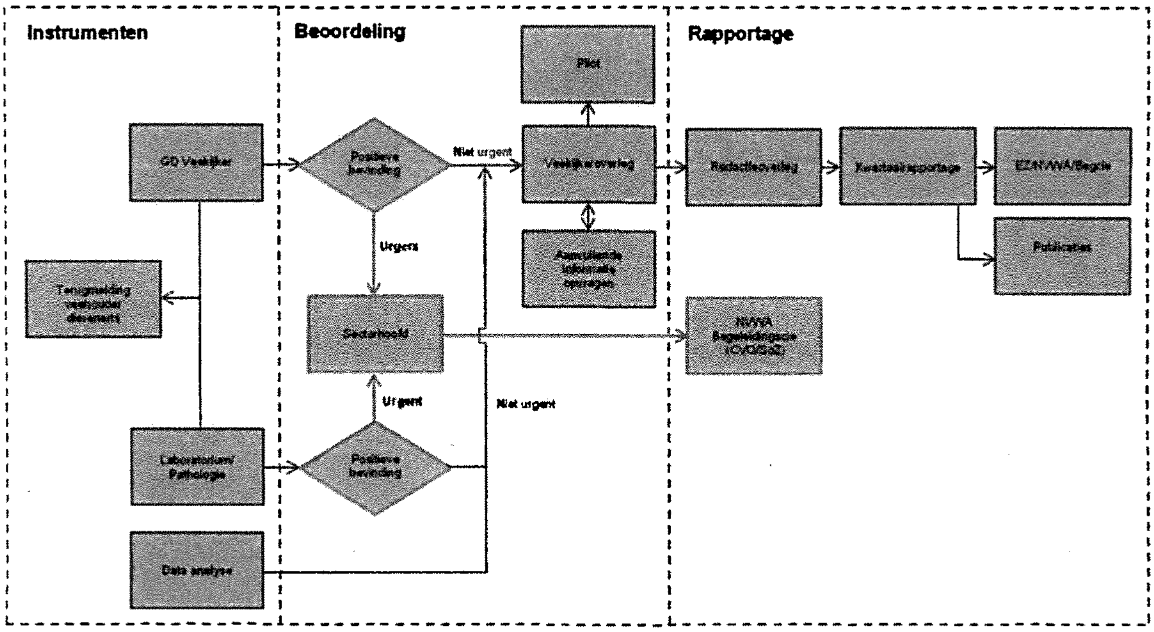
- Laboratorium: in het GD-laboratorium, naar eigen zeggen het grootste veterinair-diagnostische laboratorium van de wereld, worden grote aantallen analyses uitgevoerd, per dag tussen de 15.000 en 20.000. Het gaat bijvoorbeeld om onderzoek van bloed- en melkmonsters, maar ook om drinkwateranalyses. Minimaal eens per kwartaal worden cijfermatige analyses gemaakt van de uitgevoerde onderzoeken om bijzonderheden en trends te identificeren. Dit wordt meegenomen in het Veekijkeroverleg.
- Data-analyse: met data-analyse beoogt de GD zicht te krijgen op trends en ontwikkelingen. Dit vormt een proactief instrument. De data uit verschillende databases (onder andere Rendac en I&R) worden verzameld, gecombineerd en geanalyseerd. De frequentie waarmee dit gebeurt, is afhankelijk van het ritme waarin de informatie wordt aangeleverd aan de GD.

  Daarnaast voert de GD elk half jaar een analyse uit op een aantal vaste en enkele specifieke thema's. De begeleidingscommissie stelt de specifieke thema's vast die onderwerp zijn van onderzoek.
- Pilots: indien op grond van de bevindingen uit de basismonitoring het wenselijk wordt geacht om op beperkte schaal nader onderzoek uit te voeren rondom een specifieke bevinding, dan krijgt dit nadere onderzoek vorm in een pilotonderzoek. In de kern is dit bedoeld om signalen beter te duiden.

Binnen het ingezette instrumentarium wordt onderscheid gemaakt in reactieve en proactieve instrumenten. Reactieve instrumenten zijn gericht op het breed opvangen van signalen afkomstig van veehouders en dierenartsen. Reactieve instrumenten zijn de GD Veekijker en pathologie. Proactieve instrumenten richten zich op trends in de diergezondheid. Data-analyse is hiervan een voorbeeld. Naast deze instrumenten zet de GD afhankelijk van de diersector aanvullende instrumenten in.

Algemene werkwijze

Zoals hierboven al aangegeven, verschillen de elementen van de basismonitoring per diersector, maar in algemene zin is de opzet dezelfde. Schematisch ziet deze werkwijze er als volgt uit:



De sectorale Veekijkeroverleggen vormen de centrale overleggen binnen de basismonitoring door de GD. Eén van de betrokken dierenartsen zit dit overleg voor. In het overleg worden signalen uit verschillende monitoringsinstrumenten met elkaar in verband gebracht en geïnterpreteerd en worden mogelijke problemen geïdentificeerd. Ook besluit men in dit overleg tot eventuele vervolgacties. Deze acties kunnen bestaan uit overleg met andere instituten, het uitvoeren van nadere analyses binnen de GD of het uitvoeren van een pilotonderzoek.

Afhankelijk van de afspraken met de begeleidingscommissie doet de GD een voorstel voor besluitvorming over een pilotonderzoek aan de begeleidingscommissie of besluit het sectorhoofd zelf hierover binnen de (budgettaire) kaders die daarvoor zijn vastgesteld.

Elk kwartaal worden de signalen gebundeld tot een rapportage per diersector. In een redactievergadering onder voorzitterschap van één van de professionals uit de sector wordt de rapportage voorbereid en worden eventuele omissies in de interpretatie besproken. In de rapportage worden de belangrijkste telefonische meldingen inhoudelijk opgenomen. Overige telefonische meldingen worden geturfd in de bijlage.

In de sectoren rundvee en pluimvee wordt elk kwartaal een uitgebreide rapportage opgesteld. In de sectoren varken en kleine herkauwers betreft het elk half jaar een uitgebreide rapportage en in de tussengelegen kwartalen een beperkter rapportage. Deze rapportages worden besproken in de bijeenkomsten van de begeleidingscommissies, die elk kwartaal worden gehouden. De begeleidingscommissie bestaat uit vertegenwoordigers van de NVWA, EZ, de productschappen en de sector. De begeleidingscommissies worden voorgezeten door de GD.

De kwartaalrapportages zijn openbaar, maar worden niet actief gepubliceerd. Wel wordt voor elke sector een samenvatting gemaakt van de hoofdpunten, welke op o.a. de site van GD wordt gepubliceerd.

Verder besteedt de GD in de eigen bladen, gericht aan veehouders, dierenartsen en andere partijen in de keten geregeld aandacht aan bevindingen vanuit de monitoring. Voorts worden in het Tijdschrift voor Diergeneeskunde geregeld bevindingen uit de monitoring gepubliceerd.

Indien de sectorverantwoordelijke monitoring meent dat het rapporteren van een signaal niet kan wachten tot de eerste volgende bijeenkomst van de begeleidingscommissie, dan vindt directe rapportage plaats over het betreffende signaal.

In het maandelijkse SO-Z worden signalen van GD en van andere partijen, die mogelijk verband houden met zoönosen besproken. De belangrijkste items worden samengevat in een verslag dat breed wordt verspreid naar belangstellenden in het veterinaire werkveld en in het werkveld van de publieke gezondheidszorg.

Bij positieve bevindingen wordt afgeweken van de reguliere werkwijze. De Gedragslijn positieve bevindingen vormt hierbij het kader. Onder een positieve bevinding wordt verstaan: een bevinding door de GD, waarop geen meldplicht van toepassing is, maar die mogelijk of zeker directe actie van de overheid of de sectorpartijen vraagt, omdat niet uitgesloten kan worden of:

- er een risico voor de volksgezondheid is;
- er een risico is voor ongewenste verspreiding van een dierziekte of aandoening.

Wanneer een positieve bevinding niet uit te sluiten is vanuit één van de monitoringsinstrumenten (veelal de Veekijker) wordt de sectorverantwoordelijke voor de monitoring op de hoogte gesteld. Deze verifieert of er meldplicht van toepassing is. Indien dit het geval is, wordt de staande praktijk gevolgd (direct melden aan de NVWA). Zo niet, dan vindt een risico-inventarisatie plaats. Dit houdt in dat de professionals van de GD in gezamenlijk overleg vaststellen of er mogelijk risico's zijn met betrekking tot de humane gezondheid of ongewenste verspreiding van een dierziekte. Wanneer dergelijke risico's niet uitgesloten kunnen worden en er nog geen nader onderzoek is ingesteld, stelt de sectorverantwoordelijke voor de monitoring vast of, en zo ja, welk nader onderzoek (bedrijfs-bezoek, sectie, etc.) nodig is om het risico uit te sluiten of om de overheid en sectorpartijen gefundeerd te kunnen informeren over het risico. De GD stelt nader onderzoek in als er een duidelijke hypothese kan worden geformuleerd voor dat onderzoek. Kan dit niet, dan informeert de GD de begeleidingscommissie. In de praktijk informeert de GD de begeleidingscommissie ook over het signaal en de vervolgacties die de GD onderneemt als er wel een hypothese geformuleerd kan worden. Binnen deze algemene werkwijze zijn er verschillen zichtbaar in de wijze waarop de monitoring binnen de afzonderlijke sectoren is vormgegeven.

Kenschets sector rund

De sector rund kent een grote diversiteit aan instrumenten voor signalering. Bij de Veekijker komen op basis van telefoontjes, bedrijfsbezoeken, literatuur en nieuws de meeste signalen binnen. Voor 2013 is begroot dat de Veekijker 4000 vragen af zal handelen en is de verwachting dat er 275 bedrijfsbezoeken gebracht zullen worden. Deze cijfers verschillen gering met de realisatie in 2011 en de prognose van 2012. Ook voert de GD steekproefsgewijs onderzoeken uit ten behoeve van bewaking en prevalentieschatting (aantal besmette bedrijven). Aanvullend is er de incident-gestuurde basisvoorziening Veterinaire Milieu Toxologie (VMT) waarmee de GD in opdracht van overheid en bedrijfsleven nader onderzoek kan doen in geval van vergiftigingsverschijnselen. Voor 2013 is begroot dat via de voorziening VMT de betreffende specialist 100 vragen zal beantwoorden en dat er 175 laboratoriumbepalingen uitgevoerd zullen worden. Het pathologisch onderzoek vormt eveneens een belangrijk instrument. Voor 2013 is begroot dat er 2700 secties verricht zullen worden. Dit aantal is ongeveer gelijk aan de realisatie in 2011 en de prognose van 2012. Verder vindt er data-analyse plaats op basis van informatie uit verschillende systemen: CRV (internationale rundveeverbeteringsorganisatie), I&R (verplicht identificatie- en registratiesysteem voor landbouwhuisdieren), Rendac (registratie van ophalen, verwerken en vernietigen van dierlijk restmateriaal en kadavers), Qlip (analyseert de kwaliteit en veiligheid van melk voor de zuivelindustrie), Melkcontrole Nijland (vereniging die voor melkveehouders melkcontroles uitvoert en de gegevens verwerkt) en data van de GD zelf. Bij positieve signalen (als er sprake is van onverwachte dierziekteproblemen) zet de GD soms pilots in voor verdiepingsonderzoek. In 2013 zal de GD naar verwachting 8 pilots uitvoeren.

Binnengekomen signalen en de informatie uit de andere monitoringssystemen bespreekt men in het wekelijks Veekijkeroverleg. Bevindingen koppelt de GD regelmatig terug aan dierenartsen en veehouders. Door de combinatie van diverse instrumenten heeft de signalering binnen de sector een brede dekking.

SECTORONTWIKKELING

Het aantal rundveebedrijven in Nederland daalt, terwijl het aantal runderen globaal gelijk blijft. Ook het aantal dierenartsenpraktijken blijft dalen, mede door fusies van praktijken. De GD verwacht hierdoor op termijn dat dierenartsen zich in toenemende mate op bepaalde bedrijven of bepaalde problematiek richten, maar voorziet nog niet dat dit een negatieve invloed zal hebben op de effectiviteit van de monitor.

Kenschets sector pluimvee

De meldingen die via de Veekijker binnenkomen op basis van telefoontjes, bedrijfsbezoeken, literatuur en nieuws worden na analyse dagelijks doorgestuurd naar de NVWA. Voor 2013 is begroot dat de Veekijker pluimvee 1780 telefonische vragen af zal handelen. Het aantal vragen neemt sinds 2011 toe. Daarnaast is de verwachting dat er vijftig bedrijfsbezoeken afgelegd zullen worden. Deze cijfers verschillen enigszins met de realisatie in 2011 en de prognose van 2012. Via het registratiesysteem Veterinaire Monitoring Pluimvee (VMP) komen de meeste meldingen binnen. Het betreft een instrument waar dierenartsen gegevens omtrent bedrijfsbezoeken vast kunnen leggen. Voor een deel betreft dit registraties die voortvloeien uit de meldingsplicht voor aviaire

influenza zoals vastgelegd in de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren. In belangrijke mate betreft dit registraties die op vrijwillige basis plaatsvinden.

Via het VMP zullen er in 2013 naar verwachting 20.000 meldingen binnenkomen. Dit aantal is sinds 2011 meer dan verdubbeld. Sinds 2011 is in de IKB Kip tevens de verplichting opgenomen om de voorgeschreven antibiotica in de IKB Centrale Registratie Antibiotica (CRA) te registreren. Dierenartsen houden in dit systeem daarnaast ook logboekgegevens, klinische verschijnselen en diagnoses bij. De dienstdoende dierenarts analyseert deze informatie dagelijks en stuurt deze na analyse door naar de NVWA. Het pathologisch onderzoek is voor de sector vooral van belang om complexe diergezondheidsproblemen te onderzoeken, dit in aanvulling op de eerstelijnsdierenartsenpraktijken die steeds meer routinesecties uitvoeren. Door de genoemde complexiteit ziet de sector pluimvee steeds vaker aanleiding tot vervolgonderzoek. Voor 2013 is begroot dat er bij pathologisch onderzoek 1500 secties verricht zullen worden. Dit aantal is vrijwel gelijk aan de realisatie in 2011 en de prognose van 2012. Verder vindt er analyse plaats op basis van gegevens uit het laboratorium van de GD en uit de VMP, IKB CRA en het Early Warning Systeem waar pluimveehouder en zijn dierenarts verplicht alle ziekteproblemen bij pluimvee moeten melden. Bij positieve signalen kan de GD besluiten tot pilots voor verdiepingsonderzoek. In 2013 zal de GD naar verwachting drie pilots uitvoeren.

De GD stuurt alle relevant beoordeelde informatie dagelijks door naar de NVWA. Daarnaast verschijnt er vier keer per jaar een kwartaalrapportage. De eerste drie kwartalen is de rapportage beperkt en in het laatste kwartaal is de rapportage uitgebreid. Elke maand vindt dierenartsenoverleg plaats ter voorbereiding van het Veekijkeroverleg. Aanvullend participeert de GD vier keer per jaar in een strategisch overleg met de NVWA, het productschap, en het CVI om aangifteplichtige signalen te bespreken.

SECTORONTWIKKELING

De omschakeling naar andere huisvesting in de legsector zorgt voor een toename van het aantal ziekten, waardoor het management van gezondheidszorg meer aandacht vraagt. In de vleessector is er aandacht voor de noodzakelijke reductie van antibioticagebruik en de zorgen over antibiotica-resistentie. Verder neemt de kans op aviaire influenza-infecties toe met de toename van vrije uitloop, samenhangend met de maatschappelijke wenselijkheid daarvan. Door deze ontwikkelingen verwacht de GD dat in toenemende mate beroep op hen zal worden gedaan.

Kenschets sector varken

De sector varken beschikt in vergelijking met de andere sectoren over een beperkt monitorings-instrumentarium. Signalen van de Veekijker varken komen binnen op basis van telefoontjes, bedrijfsbezoeken, literatuur en nieuws. Hoewel het aantal vragen dat bij de Veekijker varken binnenkomt sinds 2009 afneemt, neemt de complexiteit van de gestelde vragen toe. In 2011 is een pilot gestart om ook in de varkenshouderij klinische gegevens vast te laten leggen door de praktiserend dierenartsen. Hiermee is een aanvullend instrument ontwikkeld. Met de beoogde verplichte verslaglegging van klinische waarnemingen bij bedrijfsbezoeken per 1 januari 2014 wordt dit een instrument met brede dekkingsgraad. Voor 2013 is begroot dat de Veekijker varken 1300 telefonische vragen af zal handelen. Daarnaast is de verwachting dat er 45 bedrijfsbezoeken

gebracht zullen worden. Deze cijfers verschillen gering met de realisatie in 2011 en de prognose van 2012. Via pathologisch onderzoek komen de meeste signalen binnen.

Voor 2013 is begroot dat er bij pathologisch onderzoek 3200 secties verricht zullen worden. Dit aantal is iets lager dan de realisatie in 2011 en de prognose van 2012. Bij positieve signalen kan worden besloten tot pilots voor verdiepingsonderzoek. In 2013 zal de GD naar verwachting vier pilots uitvoeren.

De binnengekomen signalen worden in een tweewekelijks Veekijkeroverleg besproken. De monitoring voor de sector varken gebeurt vooral op basis van signalen die veehouders en dierenartsen-practici onder de aandacht van de GD brengen. Bij positieve signalen besluit de begeleidingscommissie tot eventueel vervolgonderzoek of pilots.

SECTORONTWIKKELING

Er wordt op termijn een afname verwacht van het aantal varkensbedrijven in Nederland, terwijl het aantal varkens globaal gelijk zal blijven. Het aantal dierenartsenpraktijken blijft dalen, mede door fusies van praktijken. In combinatie met een verdergaande specialisatie van de varkensdierenartsen kan dit leiden tot minder meldingen bij de Veekijker en daarmee tot minder bedrijfsbezoeken. Daarom is in de sector varken een aanvullende systematiek op de monitoring ontwikkelend die in de tweede helft van 2012 is uitgerold. Hierbij leggen dierenartsen hun bevindingen tijdens reguliere bedrijfsbezoeken vast en geven deze via een webapplicatie door aan de GD. Tijdens de pilot ontvingen de deelnemende dierenartsen daarvoor een vergoeding van de GD. Per 2013 wordt de vergoeding van de extra tijd in rekening gebracht bij de varkenshouders.

Kenschets sector kleine herkauwers

De sector kleine herkauwers kent een aantal monitoringsinstrumenten die vooral reactief van karakter zijn. Bij de Veekijker komen op basis van telefoontjes, bedrijfsbezoeken, literatuur en nieuws de meeste signalen binnen. Voor 2013 is begroot dat de Veekijker kleine herkauwers 1650 telefonische vragen af zal handelen. Daarnaast is de verwachting dat er 400 bedrijfsbezoeken voor de basismonitoring gebracht zullen worden. Deze cijfers verschillen weinig met de realisatie in 2011. Kenmerkend is dat de complexiteit van de signalen vanuit de Veekijker en bedrijfsbezoeken toeneemt. Voor de signalering binnen de sector kleine herkauwers zijn vooral de secties van belang. Dit instrument staat echter onder druk omdat het een uitdaging blijkt om over voldoende sectiemateriaal te beschikken. Voor 2013 is begroot dat er bij pathologisch onderzoek 900 secties verricht zullen worden. Dit aantal is hoger dan de realisatie in 2011.Verder doet de GD data-analyse van aanvullende gegevensbronnen zoals I&R (verplicht identificatie- en registratiesysteem voor landbouwhuisdieren), Rendac (registratie van ophalen, verwerken en vernietigen van dierlijk restmateriaal en kadavers) en SG-Online (individuele dierregistratie van kleine herkauwers die deelnemen aan gezondheidszorg- of kwaliteitsprogramma's). Daarnaast worden steekproeven uitgevoerd ten behoeve van bewaking en prevalentie. Bij positieve signalen (als er sprake is van onverwachte dierziekteproblemen) kan de GD besluiten tot pilots voor verdiepingsonderzoek. De sector maakt ook gebruik van het proactief instrument 'ondersteuning monitoring geitenhouderij' voor bedrijfsoverstijgende problemen. Daarbij kan het gaan om een calamiteit waar nader onderzoek ook informatie oplevert voor andere bedrijven.

Zoals gezegd zijn bij de kleine herkauwers vooral de secties van belang voor de signalering. Overige signalen komen vooral binnen via de Veekijker, door meldingen van dierhouders, dierenartsen en erfbetreders (bijvoorbeeld veevoerbedrijven). De binnengekomen signalen worden wekelijks in het Veekijkeroverleg besproken. Halfjaarlijks verschijnt een uitgebreide rapportage over de gezondheidsmonitoring kleine herkauwers. In de tussengelegen kwartalen verschijnt een beperktere rapportage.

SECTORONTWIKKELING

In de sector zijn volgens de GD geen ontwikkelingen waardoor de monitoringsinstrumenten aangepast zouden moeten worden. Wel neemt de complexiteit van meldingen vanuit de Veekijker en bedrijfsbezoeken toe, waardoor de afhandelingstijd die hiermee gepaard gaat, toeneemt.

Overzicht

In onderstaande tabel is een globaal overzicht gegeven van de gebruikte methoden per diersector.

	Rundvee	Kleine herkauwers	Varkens	Pluimvee
Veekijker (telefonische helpdesk, aggregatie, probleemanalyse, bedrijfsbezoek)	X	X	X	X
Data-analyse	X	X	-	-
Pathologie en laboratoriumonderzoek	X	X	X	X
Pilots	X	X	X	X
Netwerk dierenartspraktijken / VMP	-	-	X	X
VMT, specifieke monitoring	X	-	-	-

Tabel 1: Instrumenten binnen de basismonitoring per diersector

De inzet van instrumenten verschilt per diersector. Deze verschillen zijn zichtbaar op de proactieve instrumenten (data-analyse). De reactieve instrumenten (Veekijker, pathologie en laboratorium-onderzoek) worden in alle sectoren ingezet. Deze verschillen hangen nauw samen met verschillen in de structuur van de sectoren. Hierbij denken we aan de mate van specialisatie van dierenarts-praktijken (groter in pluimvee- en varkenssector, kleiner bij herkauwers), de eenheden waarover dierziekten gebruikelijk gemeld worden (per stal, per afdeling of een specifieke diergroep) en de dierhouderijsystemen (mate waarin dieren buiten komen of op stal gehouden worden). Deze factoren bepalen hoe en in welke frequentie signalen worden afgegeven en daarmee welke instrumenten mogelijk en nodig zijn. Daarnaast worden verschillen in ingezette monitorings-instrumenten mede bepaald door een afweging van kosten en baten die door de financiers worden gemaakt.

2.3 Kwaliteitsborging en professionaliteit

Kwaliteitsborging

Alle werkzaamheden van de GD, dus ook de activiteiten in het kader van de basismonitoring, vallen onder het kwaliteitsmanagementsysteem dat voldoet aan de eisen zoals beschreven in ISO 9001:2008. Dit wordt tweemaal per jaar door een externe certificerende instantie beoordeeld. De GD is ISO 9001 gecertificeerd.

Het kwaliteitsmanagementsysteem wordt, naast de periodieke beoordelingen door externe organisaties, ook gecontroleerd en verbeterd met behulp van interne audits. Dit gebeurt volgens een door het managementteam (MT) geaccordeerde jaarplanning en de uitvoering en voortgang hiervan wordt mede bewaakt door het MT. Het laboratorium van de GD, inclusief de afdeling pathologie, voldoet aan de eisen zoals beschreven in NEN-EN-ISO/IEC 17025:2005. Dit wordt jaarlijks door een team van de Raad voor Accreditatie (RvA) beoordeeld. Het laboratorium van de GD, inclusief pathologie, is NEN-EN-ISO/IEC 17025 geaccrediteerd. Het laboratorium van de GD neemt, zoals beschreven in de norm, periodiek deel aan diverse interlaboratoriumonderzoeken (ringtesten). De organisatie van interlaboratoriumonderzoeken door de GD voldoet aan de eisen zoals beschreven in ISO/IEC 17043:2010. Dit wordt jaarlijks door een team van de RvA beoordeeld. GD is hiervoor dus ISO/IEC 17043 geaccrediteerd.

Daarnaast mag het laboratorium van de GD conform de 'Regeling erkenning en aanwijzing veterinaire laboratoria' de specifiek in deze regeling genoemde veterinaire diagnostiek uitvoeren. Het CVI is als Nationaal Referentie Instituut aangewezen toezicht te houden op de juiste uitvoering van deze diagnostiek en audit de GD jaarlijks op dit punt.

Professionaliteit

In de basismonitoring wordt een groot aantal gegevensbronnen samengebracht, geanalyseerd en geïnterpreteerd. Daarvoor is het essentieel dat de medewerkers die aan de basismonitoring werken voldoende kennis en expertise hebben en dat die professionaliteit geborgd is. Alle medewerkers die aan de basismonitoring werken, zijn geschoold op universitair niveau. Het gaat onder andere om dierenartsen, deels dierenartsspecialisten (varkensgezondheid, rundergezondheid, kleine herkauwersgezondheid en pluimveegezondheid) en deels 'gewone' dierenartsen. Belangrijk is ook dat de dierenartsen ook bedrijfsbezoeken doen en zo hun kennis van de praktijk op peil houden. De dierenartsspecialisten moeten op basis van Europese normen voldoen aan professionele eisen, zoals het met regelmaat publiceren in wetenschappelijke tijdschriften. In de personeelsdossiers van medewerkers van de GD bevinden zich diploma's, certificaten en publicatielijsten. Bovendien wordt bijgehouden welke cursussen en trainingen medewerkers hebben gevolgd en welke congressen ze hebben bezocht. Daarbij is ook duidelijk dat de afdeling Personeel & Organisatie van de GD deze gegevens over de kennis en expertise van medewerkers actueel houdt. Een formeel opleidingsplan voor de medewerkers aan de basismonitoring ontbreekt echter. Uit het feit dat de GD de kennis en expertise van medewerkers registreert en actueel houdt, kan afgeleid worden dat de GD stuurt op de professionaliteit van medewerkers.

Voor meldingsplichtige dierziekten heeft de GD een specifiek opleidingsplan, hetgeen ook de basismonitoring ten goede komt. De kennis die medewerkers opdoen via dit opleidingsplan wordt vastgelegd in zogenaamde kennisdossiers. De kennisdossiers, die jaarlijks worden geactualiseerd, vormen de basis voor bijeenkomsten voor geconsigneerde dierenartsen om kennis te delen. Dierziekten waarvoor de GD een kennisdossier onderhoudt zijn ziekten die genoemd worden in de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren (GWWD; artikel 15 en 100).

Via de jaarlijkse financiering van EZ aan de GD (via de overeenkomst voor veterinaire diensten die het ministerie van de GD verwacht) wordt ook geïnvesteerd in de professionaliteit van de GD.

2.4 Governance en financiering

Governance van de basismonitoring

De basismonitoring is een taak van de GD. De GD is een private organisatie. Bij het spreken over de GD moet onderscheid gemaakt worden tussen de stichting en de besloten vennootschap. De stichting Beheer Gezondheidsdienst voor Dieren is enig aandeelhouder van de besloten vennootschap. Het bestuur van deze stichting wordt benoemd door LTO Nederland, de Nederlandse Organisatie van Pluimveehouders (NOP) en de Nederlandse Zuivelorganisatie (NZO). Alle activiteiten en bezittingen van de GD zijn in 2003 ondergebracht in een besloten vennootschap, de Gezondheidsdienst voor Dieren B.V. Om de afstand tussen de belangenorganisaties en de GD-onderneming te vergroten is bij de oprichting van de B.V. gekozen voor een onafhankelijke Raad van Commissarissen (RvC). De RvC houdt toezicht op de directie van de B.V. en adviseert deze. De RvC heeft ook de bevoegdheid om de directie te benoemen en te ontslaan. De leden van de RvC worden benoemd door de aandeelhouder, op voordracht van de RvC en de ondernemingsraad. Bij de benoeming wordt een profielschets gehanteerd, waarbij de vakinhoudelijke kennis een belangrijke voorwaarde is. Geen van de commissarissen is commissaris namens een andere organisatie.

Binnen de GD is de veterinair directeur[4] formeel verantwoordelijk voor de uitvoering van de basismonitoring. De dagelijkse uitvoering is in handen van de projectleider basismonitoring.
De sectorhoofden zijn verantwoordelijk voor de monitoring per diersector. Eens per kwartaal vindt overleg plaats tussen de veterinair directeur, de projectleider en de sectorhoofden.

De begeleidingscommissies per diersector zijn verantwoordelijk voor het inhoudelijke toezicht op de monitoring in hun sector. De kerntaken van de begeleidingscommissie zijn:

- Kennisnemen van de rapportages en vervolgacties voorstellen.
- Als intermediair optreden in acute situaties.
- Kaders en sturing geven aan de GD.

[4] De positie van Veterinair Directeur is sinds de instelling ervan in 2012 vacant geweest. Per 1 augustus 2013 is de vacature ingevuld.

De begeleidingscommissies hebben dus een belangrijke taak in het borgen van de objectiviteit van de monitoring. Ook worden door de begeleidingscommissies voorstellen voor aanpassing van het monitoringsinstrumentarium in overweging genomen. Voorbeelden hiervan zijn de voorstellen voor de uitbreiding van het instrumentarium voor de sectoren, rund, varken en kleine herkauwers met het netwerk van dierenartspraktijken, analoog aan de VMP binnen de sector pluimvee. De begeleidingscommissies adviseren de financiers van de basismonitoring over het al dan niet doorvoeren van dergelijke aanpassingen. De financiers besluiten vervolgens over zaken waar de begeleidingscommissies positief over adviseren.

Inhoudelijke verantwoording vindt per sector plaats via kwartaalrapportages richting de begeleidingscommissies. De begeleidingscommissies hebben uiterst beperkte budgettaire bevoegdheden en budgettaire ruimte: deze is beperkt tot het laten uitvoeren van pilot onderzoek binnen het daarvoor vastgestelde budget.

De exacte rolinvulling van de begeleidingscommissie verschilt per sector: de ene begeleidingscommissie is meer kaderstellend vooraf en laat meer ruimte aan de GD, de andere begeleidingscommissie is intensiever betrokken bij afzonderlijke beslissingen, bijvoorbeeld over het al dan niet uitvoeren van een pilot.

De samenstelling van de commissies verschilt per diersector. In elke begeleidingscommissie zijn EZ, de productschappen, NVWA en de betreffende sector vertegenwoordigd. De GD levert de voorzitter en secretaris van elke begeleidingscommissie. De GD heeft daarnaast een adviserende rol richting de begeleidingscommissies. Naar aanleiding van de audit door KPMG is het voorzitterschap en de secretarisrol van de GD in de verschillende begeleidingscommissies ter sprake gebracht. De begeleidingscommissies hebben geconstateerd dat het feit dat de GD het voorzitterschap bekleedt, in de praktijk voor de betrokkenen niet bezwaarlijk is. De manier waarop de GD de inhoudelijk adviserende rol in combinatie met de rol van voorzitter invult, heeft voor de betrokkenen geen aanleiding gegeven om de huidige rolverdeling aan te passen.

Financiering van de basismonitoring

Ten behoeve van de basismonitoring ontvangt de GD voor 2013 van zowel het Ministerie van EZ als de productschappen (PVV, PPE en PZ) een subsidie van € 3.293.466. Over de periode 2010 tot en met 2013 is deze subsidie in de vorm van een meerjarenafspraak verstrekt. Dit vanuit de overweging dat de opbouw en het behoud van kennis en expertise bij de GD gediend zou zijn bij structureel perspectief op uitvoering. Eind 2011 is de meerjarenafspraak losgelaten en per 1 januari 2014 vervangen door een subsidie per jaar. Deze subsidie is voor 2013 als volgt verdeeld per diersector en per monitoringsinstrument:

Diersector	Toezegging 2013 per financier (EZ / PBO) (*1.000)	
Runderen		
Veekijker	€ 604,8	
Veterinaire Milieu Toxicologie (VMT)	€ 156,2	
Data-analyse	€ 162,8	
Pathologisch onderzoek	€ 568,1	
Subtotaal		€ 1491,9
Varkens		
Veekijker	€ 241,1	
Pathologie	€ 605,4	
Subtotaal		€ 846,5
Pluimvee		
Veekijker	€ 293,6	
Pathologie	€ 230,6	
Vervolgonderzoeken	€ 47,0	
Veterinaire Monitor Pluimvee (VMP)	€ 51,1	
Pilot begeleiding (eenmalig)	€ 55,0	
Subtotaal		€ 677,3
Kleine herkauwers		
Veekijker	€ 93,1	
Data-analyse	€ 12,6	
Pathologie	€ 172,1	
Subtotaal		€ 277,8
TOTAAL		**€ 3.293,5**

Het gaat hierbij om de financiering van activiteiten die de GD doet in het kader van de basismonitoring en dus aanvullend zijn op de 'reguliere' activiteiten van de GD. Indien veehouders gebruik willen maken van pathologisch onderzoek of een beroep willen doen op bedrijfsbezoeken door de GD Veekijker, dan ontvangen ze een factuur voor een eigen bijdrage. De GD raamt de totale eigen bijdrage op ca. € 1,8 miljoen. Jaarlijks legt de GD financiële verantwoording af richting de financiers van de basismonitoring. Daarnaast voert de externe auditdienst van de NVWA elke twee jaar een audit uit om na te gaan of de GD de door EZ beschikbaar gestelde gelden door de GD conform de doelstellingen besteedt. Daarbij wordt op onderdelen van de basismonitoring meer inhoudelijk ingegaan. De meest recente audit is in 2012 uitgevoerd. Het auditrapport vermeldt dat er voldoende vertrouwen bestaat dat de gelden (binnen de onderzochte activiteiten) op een verantwoorde wijze zijn besteed.

2.5 Analyse en conclusies

Wij constateren in de eerste plaats dat het een bewuste keuze is geweest om de monitoring dicht bij de sector te organiseren. De belangrijkste overweging die hieraan ten grondslag heeft gelegen is dat diergezondheid en de informatieverstrekking hierover een verantwoordelijkheid van de sector is. Daarnaast is om meer pragmatische redenen gekozen om deze taken dicht bij de sector te laten uitvoeren, en meer specifiek, bij de GD. De bestaande monitoring werd immers al door de GD uitgevoerd.

Wij constateren dat er een adequate toezichts- en verantwoordingsstructuur op de uitvoering door de GD is ingericht. Binnen de GD is voorzien in een structurele scheiding tussen de belangenorganisaties (de stichting) en de 'werkorganisatie' (de B.V.) waar de activiteiten, waaronder de basismonitoring, belegd zijn. Hierbij is een onafhankelijke Raad van Commissarissen ingesteld. Deze structuur draagt bij aan onafhankelijke uitvoering door de GD. Financiële verantwoording vindt plaats door middel van een jaarlijkse verantwoordingsrapportage (inclusief zelfevaluatie door de GD) richting de financiers en door middel van een tweejaarlijkse audit door de NVWA. De begeleidingscommissies vormen de belangrijkste inhoudelijke sturingsorganen. Zowel het sectorale belang als het publieke belang is hierin vertegenwoordigd. Wel is het vanuit governance-oogpunt opmerkelijk dat de GD dit overleg voorzit.

Ook constateren we dat de opzet van het basismonitoringssysteem toegesneden is op de verschillende diersectoren, dat wordt gewerkt met sectorspecialisten en nauw wordt aangesloten op de werkwijze en gegevensbronnen binnen de betreffende de sector. Per diersector bestaat daardoor een op die sector toegesneden monitoringssysteem.

De kwaliteit van de basismonitoring wordt volgens ons versterkt doordat de signalen uit verschillende bronnen (monitoringsinstrumenten) afkomstig zijn. Wel constateren we dat hierin tussen diersectoren binnen de GD verschillen bestaan. De GD-sector rund kent de grootste diversiteit aan instrumenten (naast Veekijker en pathologie ook data-analyse en Veterinaire Milieu Toxicologie).

Ook de GD-sector pluimvee kent een vrijwel sluitend systeem waardoor diverse signalen uit de sector worden opgepikt. Voor de GD-sector varkens geldt echter dat alleen de monitorings-instrumenten Veekijker en pathologie worden ingezet. Gezien de omvang van deze sector in economische zin en in aantallen gehouden dieren lijken de monitoringinstrumenten beperkt en reactief. Wel wordt dit instrumentarium binnenkort uitgebreid met een netwerk van dierenarts-praktijken. Dit vormt een belangrijke aanvulling voor basismonitoring, juist omdat voor deze sector de dekking van de monitoringsinformatie onder druk staat vanwege schaalvergroting en specialisatie onder dierenartspraktijken.

Door het afnemen van het aantal dierenartspraktijken in de meeste sectoren neemt de kans op blinde vlekken toe wanneer zij een signaal niet melden of over het hoofd zien. Ook is te verwachten dat grote, gespecialiseerde dierenartspraktijken minder vaak laboratoriumanalyses, secties, advies en tweedelijnsdiagnostiek vragen van de GD, waardoor ook minder signalen zullen binnenkomen. Al met al komt door schaalvergroting en specialisatie onder dierenartspraktijken daardoor mogelijk ook de dekking van de monitoringsinformatie onder druk te staan.

We constateren dat er forse verschillen in budgetten voor de basismonitoring tussen diersectoren bestaan. Een verklaring voor deze verschillen is dat de basismonitoring voortbouwt op de reeds bestaande monitoring door de sector. Het systeem is organisch gegroeid, rekening houdend met de structuurkenmerken van de verschillende diersectoren, op basis van afweging van kosten en baten en in overleg tussen overheid en bedrijfsleven.

Hoewel dilemma's gedeeld worden in het diersector overschrijdend monitoringsoverleg, constateren we dat expliciete afwegingskaders vrijwel ontbreken. Dit maakt sectorale verschillen in de wijze van interpretatie, beoordeling en weging van signalen waarschijnlijk. Vanuit het perspectief van diergezondheid zijn sectoroverschrijdende interpretatie en analyse niet per se nodig. Wanneer het gaat om de weging van risico's voor de volksgezondheid kunnen sectorale verschillen echter wel complicerend zijn.

Op het niveau van de afzonderlijke monitoringsinstrumenten bestaan er verschillende kwaliteitswaarborgen, afhankelijk van het instrument. Het laboratorium kent een structureel kwaliteits- en auditsysteem, samenhangend met de certificering. Voor de andere monitoringsinstrumenten en voor het geheel van de basismonitoring constateren we dat het kwaliteitssysteem van de GD (ISO 9001) hierin voorziet. Op onderdelen constateren we de volgende kwaliteitswaarborgen:

- Het belangrijkste instrument, de Veekijker, wordt uitgevoerd door een team van dierenartsen met praktijkervaring en specialisten. Ook de pathologie-afdeling werkt met erkende specialisten en wordt jaarlijks geaudit. De routinematige data-analyse is geborgd door middel van een draaiboek. Op systeemniveau is de gedragslijn positieve bevindingen het belangrijkste protocol. Deze is bovendien recent geactualiseerd.
- De sectorverantwoordelijken voor monitoring vormen de belangrijkste schakels in de monitoringsketen en zijn in belangrijke mate bepalend voor de tijdigheid en objectiviteit van de monitoring. Dit zijn ofwel dierenartsen met langjarige ervaring in monitoring (rund en kleine herkauwers), ofwel sectormanagers (varken en pluimvee).
- We constateren dat binnen alle instrumenten aandacht is voor de kwaliteit en kwaliteitsverbetering van de uitvoering. Ook op systeemniveau heeft kwaliteit en verbetering aandacht, wat we onder andere baseren op het updaten van de gedragslijn, het laten uitvoeren van een vrijwillige audit door KPMG en de tussentijdse aanpassingen in het instrumentarium die worden voorgesteld aan de begeleidingscommissies.

De basismonitoring door de GD betreft landbouwhuisdieren (rund, pluimvee, varken en kleine herkauwers). Gezondheidsproblemen bij gezelschapsdieren en paarden kunnen ook een risico voor de volksgezondheid inhouden. EZ en VWS hebben in het kader van de implementatie van EmZoo voor deze en andere, eerder niet in de monitoring opgenomen categorieën een separate, grotendeels passieve monitoringsstructuur opgezet.

3. Bevindingen

3.1 Belang van monitoring

De betrokken respondenten uit zowel de sector als de betrokken overheidsgeledingen onderkennen het belang van monitoring. Respondenten uit de sector onderstrepen hierbij het sectorale belang van monitoring. De monitoring maakt dat de sector in staat is om gericht en tijdig maatregelen te nemen op het gebied van diergezondheid. Uitbraken van dierziekten kunnen hiermee voorkomen of beter bestreden worden. Productieverlies en dus bedrijfseconomische schade kan daarmee voorkomen of ingeperkt worden. Daarnaast is monitoring van belang voor de borging van de exportbelangen. Wanneer er bij buitenlandse afnemers twijfel bestaat over de kwaliteit van Nederlandse zuivel, vee of vlees leidt dat direct tot een importbeperking. De sectorvertegenwoordigers (zoals LTO Nederland, de productschappen, NZO) krijgen direct vragen van afnemers en moeten in staat zijn om deze vragen snel en adequaat te beantwoorden, de basismonitoring ondersteunt hen daarbij. Ten slotte kan de sector met behulp van de basismonitoring het algemene publiek adequaat informeren over diergezondheid, waar het imago van de sector bij gebaat zou zijn. Zonder de basismonitoring zou dat onmogelijk zijn. Zou er geen basismonitoring bestaan dan zou het in het leven geroepen worden, zo geven alle sectorpartijen aan.

Voor de overheidspartijen (EZ, VWS, NVWA) liggen de belangen grotendeels parallel, namelijk borging van diergezondheid, humane gezondheid en voedselveiligheid. Deze publieke belangen vertalen zich ook in de exportpositie van de Nederlandse landbouwsector. Op grond van de informatie die de basismonitoring levert, kan de overheid gefundeerd beslissen over maatregelen die aan de overheid zijn, zoals het invoeren van een meldplicht. Daarnaast vormt de basismonitoring een belangrijke bron van vroegtijdige signalen en van nog onbekende dierziekten die van belang kunnen zijn voor de humane en dier gezondheid.

Respondenten geven daarbij aan dat een centrale plek waar alle gegevens bij elkaar komen essentieel is voor een adequate monitoring. Afzonderlijke meldingen zeggen op zichzelf vaak weinig als het gaat om mogelijke uitbraken van nieuwe ziekten, maar verschillende meldingen gezamenlijk kunnen wel inzicht geven. Dit vraagt om het delen van informatie vanuit verschillende bronnen en om centrale gegevensverzameling en -analyse. Verschillende respondenten merken hierbij op dat er in Nederland maar één partij is die in staat is (als het gaat om expertise en faciliteiten) en vertrouwd wordt (door sector en overheid) om op het gebied van diergezondheid een dergelijke rol te spelen, namelijk de GD.

3.2 Motieven om te melden

De eerste stap in de keten van monitoring is dat er meldingen gedaan worden. Strikt genomen is dit geen onderdeel van de basismonitoring door de GD, immers de meldingen worden door de veehouder of de dierenarts gedaan. Meldingsplichtige zaken dienen door dierenartsen of veehouders rechtstreeks aan de NVWA gemeld te worden. De signalen die bij de GD binnenkomen zijn dus zaken die niet meldingsplichtig zijn of zaken waarvan nog niet bekend is waar het om gaat.

Casus Aflatoxine in veevoer

Beschrijving

Eind januari 2013 is het feit dat bij een melkveehouder de melk niet meer wordt opgehaald vanwege het aantonen van aflatoxine in de tankmelk, aanleiding voor een dierenarts-practicus om de GD te bellen. De GD geeft de informatie door aan de NVWA en adviseert de dierenarts-practicus dit officieel te melden aan de NVWA. In de volgende maanden bespreekt de GD aflatoxine en mogelijk gerelateerde gezondheidsproblemen regelmatig intern. Bellers over diergezondheidseffecten adviseert de GD over mogelijk andere oorzaken van gezondheidsproblemen. Als het over aflatoxine in melk gaat verwijst de GD bellers door naar de NVWA of betreffende voerfabrikanten. De problematiek rond aflatoxine rapporteert de GD in de kwartaalrapportage aan de Begeleidingscommissie.

Analyse

Signalen over aflatoxine worden duidelijk geregistreerd, inclusief het advies en afwegingen t.a.v. gezondheidsproblemen. De interne en externe rapportages zijn helder en uitgebreid.

Het duurde bijna een maand vanaf het optreden van een probleem op het melkveebedrijf (aflatoxine in de tankmelk) tot het signaleren aan de dierenarts-practicus die vervolgens direct de GD raadpleegde. De GD komt vervolgens snel in actie en geeft het signaal dezelfde dag door aan de juiste instantie voor dit signaal: de NVWA.

Betrokkenen geven aan dat dierenartsen of veehouders primair, maar niet uitsluitend, vanuit een bedrijfseconomische achtergrond de GD inschakelen: zij willen weten wat er aan de hand is om maatregelen te kunnen nemen binnen het bedrijf. Zij geven aan dat signalen bij de GD terecht komen omdat de GD meerwaarde levert: door het beantwoorden van vragen en (tweedelijns) laboratoriumdiagnostiek. De GD neemt volgens respondenten, zeker bij onbekende dierziekten, een actieve rol op zich. Zo ging de GD vanaf begin 2011 na of koorts, aanhoudende diarree en verminderde melkproductie bij runderen ook voorkwam in Duitsland door contact op te nemen met Duitse dierenartsen. Het was lange tijd niet duidelijk wat de oorzaak was van deze ziekte bij koeien.

Maar door een alerte opstelling van de GD bij afwijkingen bij lammeren die maanden later werden geconstateerd, en met behulp van een laboratoriumtest van het Duitse zusterinstituut van het CVI, kon eind 2011 worden vastgesteld dat het ging om het Schmallenbergvirus.

Meerwaarde leveren is ook nodig omdat de veehouder betaalt voor de geleverde diensten. De (gepercipieerde) meerwaarde die de dienstverlening van de GD biedt voor de veehouder bepaalt of bijvoorbeeld een bloedmonster wordt opgestuurd naar de GD. In eerste instantie maakt dus de veehouder de afweging of nader onderzoek plaatsvindt en dus of een signaal bij de GD terechtkomt. De veehouder laat zich hierin adviseren door de dierenarts. Uiteindelijk is het de veehouder die betaalt, en dus beslist. Dit betekent ook dat als er geen bedrijfseconomische prikkel is, een monster niet opgestuurd wordt en een signaal dus niet binnenkomt. In een bijzonder geval (bijvoorbeeld in het kader van een pilotonderzoek) is het mogelijk dat de GD onderzoek instelt – zonder dit bij de veehouder in rekening te brengen – door bijvoorbeeld het kadaver op te laten halen en sectie te verrichten. Hiervoor heeft de GD een beperkt budget beschikbaar.

Dat de basismonitoring bij de GD is belegd, werkt volgens betrokkenen binnen en buiten de GD drempelverlagend voor het oppikken van signalen. Daarvoor zijn verschillende factoren voor aan te wijzen:

- Het is minder bedreigend om te melden aan de GD dan aan een overheidsorganisatie

  Dat de melding wordt gedaan aan een instantie dichtbij de sector en niet aan de overheid, vinden respondenten één van de belangrijkste drempelverlagende factoren. Bij eventueel nader onderzoek komt daardoor ook geen dierenarts van de NVWA op het erf maar een dierenarts van de GD. Als de melding aan de overheid gedaan zou worden, is men volgens sommige respondenten bang dat er meer gegevens worden verzameld dan nodig is voor het verbeteren van de diergezondheid en men vervolgens geen grip heeft op hoe er met deze informatie wordt omgegaan.

- De GD neemt geen maatregelen naar aanleiding van een melding

  Maatregelen worden niet door de GD genomen, maar door de NVWA of een sectorpartij. Een veehouder neemt bij melding van een diergezondheidsprobleem het risico dat zijn melding voor zijn bedrijf ernstige gevolgen kan hebben, bijvoorbeeld in het geval van bestrijding van een zeer besmettelijke dierziekte door destructie van (een deel van) zijn veestapel. Doordat de GD wordt ingeschakeld, vindt er eerst een analyse van en eventueel onderzoek naar aanleiding van de melding plaats. Die acties staan los van eventuele maatregelen en worden daardoor niet als bedreigend ervaren, zo stellen enkele respondenten. Als er maatregelen genomen moeten worden komt deze boodschap van de NVWA of een sectorpartij en niet van de GD. Overigens kunnen er ook na het inschakelen van de GD ernstige gevolgen zijn voor de veehouder – namelijk als er een meldingsplichtige ziekte wordt geconstateerd.

- Anonieme verwerking van de gegevens

  In principe wordt door de GD bij niet-meldingsplichtige aandoeningen niet gedetailleerder gerapporteerd dan op het niveau van postcodecijfers. De bedrijfsgegevens van de veehouder worden dus niet bekend gemaakt. In het geval van data-analyse kan de GD deze gegevens ook niet traceren. In geval van een situatie waarbij een uitbraak dreigt zijn de bedrijfsgegevens wel door de NVWA vorderbaar. Voor de melders aan de basismonitoring is volgens enkele respondenten van belang dat voorspelbaar is hoe er met informatie wordt omgegaan.

- De GD biedt meerwaarde aan melders

  Volgens enkele respondenten die daar zicht op hebben, hebben veehouders en dierenartsen-practici vertrouwen in de GD vanwege de adviezen die geboden worden, de goede bereikbaarheid, de tweedelijns laboratoriumdiagnostiek en secties, en in het algemeen de deskundigheid van de medewerkers. Veehouders en dierenartsen-practici hebben er dus direct profijt van als ze een melding doen. Daarnaast biedt de basismonitoring hen nuttige en relevante inzichten in diergezondheid.

Meldplicht en vrijwillige melding

Op basis van de artikelen 15 en 100 van de GWWD zijn veehouders, dierenartsen en veterinaire laboratoria verplicht verschijnselen of verdenking van meldingsplichtige dierziekten te melden bij de NVWA. Verschillende onderzoeken laten zien dat met name het melden van verdenkingen voor verbetering vatbaar is[5,6]. Bij meldingsplichtige dierziekten zijn verschillende factoren beschreven die het melden niet bevorderen, namelijk (1) gebrek aan kennis en onzekerheid over klinische symptomen, (2) schuld, schaamte en vooroordelen, (3) een negatief oordeel over bestrijdings-maatregelen, (4) ontevredenheid met procedures na de melding, (5) gebrek aan vertrouwen in overheidsinstellingen en (6) gebrek aan transparantie in en onzekerheid over het meldingsproces[7]. Bij vrijwillige meldingen, meldingen die (nog) geen betrekking hebben op aangifteplichtige ziekten, zijn associaties met bestrijdingsmaatregelen, procedures na de melding en vertrouwen in de autoriteiten niet relevant. Daardoor zullen deze meldingen eerder gedaan worden dan meldingen van verdenkingen van aangifteplichtige ziekten. Dat geldt des te meer doordat in contact met de GD een vermoeden van een bijzondere dierziekte laagdrempelig besproken kan worden met een (collega-)dierenarts. Indien de GD op grond van de ontvangen informatie vermoedt dat er sprake is van een aangifteplichtige ziekte, wordt de beller gewezen op de meldplicht en wordt deze geadviseerd om te melden. Indien de GD zelf een verdenking van een meldingsplichtige ziekte vaststelt, meldt de GD dat zelf.

Bereik en dekking

Verschillende respondenten merken op dat het volume en de representativiteit van de gegevens-verzameling in gevaar kan komen, bijvoorbeeld door schaalvergroting van de dierenartspraktijken. De GD streeft een goede dekking van de basismonitoring na, zoals blijkt uit de Gumboro-case, waarin door berichtgeving op de website het aantal meldingen werd bevorderd.

Door de afname van het aantal dierenartsenpraktijken neemt het aantal te onderzoeken monsters of kadavers af: per dierenartspraktijk worden bij onbekende of verdachte bevindingen namelijk vaak slechts één of enkele monsters of kadavers naar de GD gestuurd. Hiernaast zou de gegevens-verzameling door de GD in gevaar kunnen komen door de toename van het aantal dierenartsen-praktijken met eigen laboratoriumfaciliteiten, waardoor die praktijken minder monsters zullen insturen. Een van de respondenten stelt over deze bron voor de basismonitoring, laboratorium-testen, dat doordat de GD gereduceerde tarieven hanteert, de tweedelijnsdiagnostiek in principe bij de GD plaatsvindt. Daardoor is een zeker volume aan laboratoriumtesten geborgd. Overigens gelden volgens de GD alleen voor pathologie gereduceerde tarieven.

---

[5] Analyse Nederlandse veterinaire infrastructuur. Eindrapport van het project "Analyse crisisorganisatie bestrijdingsplichtige dierziekten". Ministerie van LNV, 2008.

[6] J. Backer, M. Spierenburg, A. van der Spek, A. Elbers. Ernstige klinische problemen gedurende meerdere weken op een varkensbedrijf: wat als het kvp was geweest? Tijdschrift voor Diergeneeskunde 135: 20; 2010.

[7] A.R.W. Elbers, M.J. Gorgievski-Duijvesteijn, K. Zarafshani, G. Koch. To report or not to report: a psychosocial investigation aimed at improving early detection of avian influenza outbreaks. Rev. sci. tech. Off. int. Epiz., 2010, 29 (3), 435-449.

Casus Gumboro

Feitenrelaas

De GD houdt een overzicht van de pluimveeziekte Gumboro bij van uitbraken naar postcodegebied, en alerteert dierenartsen als er sprake is van een verhoogd aantal uitbraken. Zo worden dierenartsen in staat gesteld adequate maatregelen te treffen, zoals vaccinatie met een sterk Gumborovaccin in gebieden met een verhoogd risico op de ziekte. Hiernaast adviseert de GD pluimveehouders over preventieve maatregelen. Het aantal meldingen varieert per jaar, van 15 in 2010, 54 in 2011 tot 31 in 2012. Omdat er tot eind april 13 meldingen waren gedaan en er in april een toename te zien was in het aantal meldingen per week, verzocht de GD via de website om meldingen.

Analyse

De GD geeft aan dat de dienstdoende dierenarts meldingen van Gumboro door dierenartsen en vanuit secties beoordeelt aan de hand van de criteria kwaliteit van de melding en compleetheid van de informatie. Bij onvoldoende kwaliteit en/of informatie neemt de GD contact op met de melder.

De vrijwillige meldingen komen telefonisch, via e-mail of via VMP binnen en worden dezelfde of de volgende dag verwerkt in de lijst. Vanwege de toename van het aantal meldingen in april 2013 probeerde de GD vanaf toen terecht het melden te stimuleren.

De GD bericht over Gumboro via de kwartaalrapportage aan de Begeleidingscommissie. Hiernaast houdt de GD een lijst bij met meldingen van uitbraken, en voorziet die van een landkaart van de uitbraken. Deze lijst wordt aan de NVWA en aan dierenartsen-practici verstuurd. Wanneer er ook een landkaart wordt meegestuurd, is niet beschreven.

3.3 Interpretatie en beoordeling van meldingen

De tweede stap in de monitoring betreft de interpretatie en de beoordeling van de binnengekomen meldingen. In deze stap wordt in feite de slag gemaakt van data naar informatie. Dit vormt de kern van de werkzaamheden van de GD binnen de basismonitoring.

Hierin doen zich op in elk geval twee stappen in het proces belangrijke momenten voor. In de eerste plaats vindt een beoordeling plaats door degene bij wie de melding binnenkomt of die een signaal oppikt: de dienstdoend dierenarts van de Veekijker, de patholoog of de data-analist. Voorbeelden zijn aflatoxine in veevoer (signaal bij dienstdoend dierenarts), Salmonella bij varkens (signaal via patholoog) en Gumborovirus (signaal via data-analist). Degene die het signaal oppikt, maakt in eerste instantie de afweging of iets afwijkend en urgent is en direct gemeld moet worden aan de sectorverantwoordelijke, of kan wachten tot het reguliere overleg. Voor deze afweging bestaan geen specifieke criteria of protocollen. De dierenarts van de Veekijker beoordeelt het diergezondheids-probleem en bepaalt de urgentie op basis van een professionele inschatting. Er bestaat wel een gestructureerde vragenlijst voor de invoer van gegevens in de database, en er is voorzien in een procedure voor gegevensoverdracht bij wisseling van diensten van dierenartsen. Alleen voor aviaire influenza bestaan deze protocollen wel. De monitoring, diagnostiek en signalering is hier volledig

geprotocolleerd. Zo voert de GD een specifieke test uit, en wordt het monster doorgestuurd voor referentiediagnostiek naar het CVI bij een tevoren vastgelegde uitslag.

Casus Salmonella in varkens

Beschrijving

In mei 2012 ontving de GD drie biggen van een bedrijf voor sectie, met als uitslag salmonellose. In augustus 2012 ontving de GD een 11 weken oud varken van hetzelfde bedrijf voor sectie, weer met uitslag salmonellose. De GD-dierenarts meldde op basis van sectieresultaten deze bevinding intern. Dit werd opgevolgd door de betreffende veehouder te vragen naar omstandigheden en functies van het bedrijf. Omdat er met enkele maanden tussentijd twee keer op hetzelfde bedrijf Salmonella groep B was gevonden, meldde de GD deze case in de maandelijkse rapportage aan de NVWA.

Analyse

Deze casus laat de reactie op een vrij gewone bevinding zien: de laboratoriumuitslag komt snel, informatie wordt intern gedeeld, meer informatie wordt zo nodig opgevraagd en de bevinding wordt adequaat gemeld.

De GD geeft aan dat er sprake is van een standaard taak van de dienstdoende dierenarts om bijzonderheden op basis van de secties te melden aan collega's; de procedure voor deze standaard taak is echter niet vastgelegd.

Zodra er signalen van meer Salmonella groep B besmettingen op het bedrijf zijn, geeft de GD het signaal via de reguliere maandelijkse rapportage door aan de NVWA. Een aparte melding aan de begeleidingscommissie vond niet plaats. Dat de NVWA was gealerteerd, was voldoende.

In de tweede plaats gebeurt dat door de sectorverantwoordelijke. De sectorverantwoordelijke, één voor elke diersector, maakt de afweging of een signaal direct gemeld wordt aan de begeleidings-commissie of dat dit via de reguliere weg gebeurt. Zij doen dit van geval tot geval op basis van eigen inzicht en ervaring. Respondenten binnen de GD geven aan dat de beoordeling van meldingen en de afweging of iets urgent is of niet een professionele inschatting betreft. Afwijkingen in trends, het 'niet pluis-gevoel' zijn volgens hen op voorhand niet vast te leggen in meetbare criteria of protocollen. Met name als het gaat om onbekende ziekten is dit volgens de GD niet mogelijk.

Uit gesprekken met sectorverantwoordelijken van de GD volgt dat bij de afweging of iets urgent is of nader onderzoek vereist verschillende aspecten in overweging worden genomen. Het gaat hierbij, in willekeurige volgorde, om aspecten als:

- Bedrijfsgebondenheid van de ziekte.
- Aantal gevallen.
- Spreiding.
- Implicaties op het bedrijf (bedrijfseconomisch).
- Implicaties voor de sector.
- Implicaties voor de volksgezondheid.

- Mate waarin er maatregelen te nemen zijn.
- Communicatiegevoeligheid.

Of, en in welke mate deze aspecten onderdeel zijn geweest van de overweging is achteraf niet traceerbaar. Geen van de sectorverantwoordelijken maakt deze afweging op basis van een format, protocol of checklist. De sectorverantwoordelijken hanteren voor zichzelf het uitgangspunt 'bij twijfel: melden'. Naar aanleiding van de audit door KMPG in 2013 is er meer aandacht gekomen voor de motivatie van de genomen besluiten. Hiertoe is zeer recent een format ontwikkeld als hulpmiddel voor het vastleggen van het verloop van de casus, de genomen besluiten en de overwegingen daarbij.

Het professionele oordeel van de deskundigen van de GD wordt onder de respondenten van zowel de sector als de overheid geaccepteerd als *het* criterium om een mogelijk positieve bevinding te duiden. Vrijwel alle betrokkenen buiten de GD hebben overigens geen zicht op de wijze waarop de GD signalen interpreteert en beoordeelt. Men ziet alleen de resultaten daarvan. Voor weinigen is dat een probleem: men vertrouwt op de professionaliteit van de GD of men verwacht dat EZ dit in beeld heeft. Respondenten geven daarbij aan dat de resultaten geen aanleiding geven voor twijfels ten aanzien van de professionaliteit van de GD. Respondenten van buiten de begeleidingscommissie hebben daarbij wel de verwachting dat er criteria voor de beoordeling van signalen worden gebruikt.

Veel respondenten vrezen dat een grotere transparantie in de basismonitoring alleen bereikt zou kunnen worden met bureaucratische, tijdrovende en daardoor kostbare procedures. Sommige respondenten geven ook aan dat nog onbekende dierziekten mogelijk juist niet opgespoord kunnen worden via protocollen en richtlijnen voor de signalering van al bestaande dierziekten.

Respondenten die op iets meer afstand van de basismonitoring staan, geven aan dat geprotocolleerd werken in de veterinaire sector veel minder gebruikelijk is dan in de humane gezondheidszorg. Of dat werkelijk zo is, wordt niet onderbouwd. Veel respondenten geven echter aan dat (te veel) protocollering negatieve gevolgen zou kunnen hebben voor de werking van de basismonitoring. Te veel protocollering kan bijvoorbeeld de professionele nieuwsgierigheid en alertheid van de GD-medewerkers verminderen of leiden tot een personeelsbestand van weinig inventieve medewerkers, die alleen nog maar lijstjes afwerken. Eén respondent die nauw met de GD samenwerkt in het kader van de basismonitoring geeft aan dat het merkwaardig is dat inzicht in de overwegingen die de GD maakt, ontbreekt.

Hieruit volgt dat de professionaliteit van de medewerkers van de GD cruciaal is voor het functioneren van de basismonitoring. Veel respondenten zijn zich bewust van het belang van het handhaven van een grote en voldoende brede professionaliteit, maar het is voor veel respondenten niet duidelijk in hoeverre de professionaliteit geborgd is.

Deze professionaliteit kent vanzelfsprekend grenzen. Zo geeft één van de respondenten expliciet aan dat het niet is uit te sluiten dat in de basismonitoring alleen die signalen worden opgepikt waar de GD op dat moment expertise voor in huis heeft en gevoeligheid voor ontwikkeld heeft. Voor endemische dierziekten is het waarschijnlijk niet zo'n probleem dat expertise een belangrijke factor is, omdat de GD dat voor die ziekten dat ook heeft.

Casus Hepatitis E in pluimvee

Beschrijving

In juli 2011 ontving de GD 3 hennen van een bedrijf voor sectie. In september bleek de uitslag hepatitis E en werd aviaire influenza uitgesloten. Direct werd ook vermeld dat dit genotype geen zoönose is. De Begeleidingscommissie kwam kort hierna bijeen en de bevinding werd daar mondeling medegedeeld. In de volgende maanden nam de GD hepatitis E op in de differentiaaldiagnostiek en werd de case gemeld in de kwartaalrapportage aan de Begeleidingscommissie.

In juni 2012 signaleerde de GD veel afkeuringen door leverafwijkingen bij kalkoenen, mogelijk gerelateerd aan hepatitis, en stelde in oktober voor aan het productschap om dit in een pilot uit te zoeken. Het productschap ging diezelfde dag akkoord. In november werd het signaal gemeld in de kwartaalrapportage aan de Begeleidingscommissie, de voortgang van de pilot werd in januari gemeld aan de Begeleidingscommissie.

Analyse

De GD handelde snel door het signaal mondeling in de vergadering van de Begeleidingscommissie te melden. Op andere aspecten handelde de GD niet erg snel: er was veel tijd nodig om te komen tot een goede diagnose en om na de eerste gedachtevorming een voorstel voor een pilotonderzoek te formuleren. In het totale verloop van de casus hield de GD de Begeleidingscommissie goed op te hoogte.

Opvallend was dat de GD voor de financiering van de pilot het productschap wel en EZ niet om goedkeuring vroeg.

3.4 Signalering door de GD

Voor wat betreft de signalering door de GD kan onderscheid gemaakt worden tussen het reguliere proces voor niet urgente signalen en het proces voor urgente signalen.

Regulier proces

Signalen van de GD uit de basismonitoring worden elk kwartaal in de vorm van een kwartaalrapportage gedeeld en besproken met de verschillende begeleidingscommissies per diersector. De leden van de begeleidingscommissies die wij in het kader van dit onderzoek gesproken hebben, waarderen de kwartaalrapportages als informatief en overzichtelijk. Ook voor de jaarlijkse rapportage is breed waardering. De kwartaalrapportages zijn in beginsel openbaar, maar worden niet actief gepubliceerd. De rapportages zijn bedoeld voor professionals (sector, overheid). Zij zijn voor leken moeilijk leesbaar, laat staan te interpreteren. Omdat de rapportages betrekking hebben op dierziekten en zieke dieren zijn de aantallen gevonden dierziekten in de ingezonden monsters ook niet te extrapoleren naar de totale veehouderij. Bij oppervlakkige lezing zou de pers en /of het algemene publiek dat wel zo kunnen interpreteren. Het niet actief publiceren van de kwartaalrapportages is daarom verklaarbaar uit beduchtheid voor onjuiste beeldvorming over de veehouderij. Om aan de informatiebehoefte van veerhouders, dierenartsenpraktijken, de pers en het algemene publiek tegemoet te komen, maakt de GD flyers. Respondenten die op enige afstand van de GD staan, geven aan dat het belangrijk is om veel publieksinformatie naar buiten te brengen, maar ook weer niet zoveel dat er onnodige onrust over dierziekten zou ontstaan.

De GD geeft signalen door aan de leden van de begeleidingscommissie en indien relevant ook rechtstreeks aan de Chief Veterinary Officer (CVO) binnen EZ. Als de CVO in aanvulling daarop sneller direct geïnformeerd wil worden, dan benadert de CVO zelf de GD – meestal direct de inhoudelijk deskundige – en ontvangt dan ook binnen een dag de gewenste informatie.

Naast de rapportages publiceert de GD artikelen, zowel over als op basis van de basismonitoring. De begeleidingscommissies zijn niet verantwoordelijk voor deze artikelen, maar waarderen het wel dat de GD dat doet, vanuit de overweging dat het systeem zo namelijk internationale bekendheid verkrijgt en blootgesteld wordt aan peer-review, wat de kwaliteit en onafhankelijkheid alleen maar ten goede kan komen.

Signalen over dierziekten die mogelijk relevant kunnen zijn voor de volksgezondheid, worden ingebracht in het maandelijkse SO-Z. Sinds 2011 biedt het SO-Z de GD een platform voor de signalering van zoönosen en heeft het die signalering ten behoeve van de humane gezondheidszorg geïnstitutionaliseerd. Met name in het SO-Z worden nu ook in een vroeg stadium signalen uit de basismonitoring gedeeld met de humane gezondheidszorg en vice versa. Van de door ons onderzochte cases zijn er twee (Schmallenbergvirus bij lammeren en koeien, en H1N1 bij varkens) gemeld in het SO-Z.

De diersectoren zijn elk met een eigen vertegenwoordiger vertegenwoordigd in het SO-Z. Het SO-Z hanteert richtlijnen over de wijze waarop een signaal moet worden ingebracht. Betrokken respondenten geven aan dat de GD conform deze richtlijnen meldt. Op grond van het SO-Z verschijnt een verslag en worden dierenartsen geïnformeerd met een elektronisch bericht 'VetInf@ct'. Dat de resultaten in het SO-Z worden ingebracht, vergroot volgens respondenten het draagvlak voor de basismonitoring. Ook de protocollering die gehanteerd wordt voor het SO-Z vergroot het vertrouwen in de basismonitoring.

Casus Influenza H1N1 bij varkens

Beschrijving

Op 5 oktober 2011 kreeg de GD een telefonische melding van een bedrijfsdierenarts dat verschillende laboratoriumtesten op influenza bij varkens van hetzelfde bedrijf verschillende uitslagen gaven. In de volgende maanden besprak de GD dit een paar keer en nam een paar keer contact op met de dierenarts om het laboratoriumonderzoek te herhalen en om neusswabs af te nemen om het virus te isoleren. In maart 2012 meldde de GD aan de Begeleidingscommissie hierover dat er een nieuw influenzavirus zou kunnen circuleren of dat de laboratoriumtesten wellicht niet voldeden. In mei bracht de GD de H1N1 problematiek in bij het SO-Z. In vervolg hierop heeft de GD monsters van de influenzastam naar het CVI gestuurd voor nadere analyse. In juni 2012 legde de GD de Begeleidingscommissie een voorstel voor een pilotonderzoek voor, wat goedgekeurd werd. Vervolgens voerde de GD de pilot uit en informeerde in oktober de Begeleidingscommissie in een tussenrapportage dat er geen andere bedrijven met vergelijkbare signalen waren. Op 12 december 2012 toonde de GD met virustypering aan dat het om een nieuw influenzavirus ging. Enkele weken later, op 8 januari 2013, mailde de GD aan de Begeleidingscommissie over de resultaten van de virustypering. In de vergadering van de Begeleidingscommissie op 17 januari 2013 meldde de GD de resultaten van de pilot in een tussenrapportage. Daarin werd onder andere gesteld "Tot slot is hier een belang van de volksgezondheid.". De Begeleidingscommissie besloot tijdens de vergadering tot melding in het SO-Z, waarna de GD op 28 januari per mail aan het SO-Z de bevinding van een nieuw type influenza H1N1 meldde, en daarbij vermeldde dat de gevonden virusstam niet verdacht wordt van zoönotische eigenschappen.

Analyse

Dat de GD in deze casus de influenzastam onderzocht met verschillende laboratoriumtesten en ook een nieuwe test ontwikkelde, toont de professionaliteit van het GD-laboratorium. De rapportages aan de Begeleidingscommissie over deze case waren helder en uitgebreid. Zo werd in de rapportage aan de Begeleidingscommissie in januari 2013 uitgelegd dat de gevonden H1N1 virusstam niet verwant is aan het pandemisch influenzavirus.

Hoewel er naar inschatting van de GD geen zoönotisch risico was, is een nieuwe influenzastam in Nederland voor de mens wellicht toch van belang. Daarom heeft de GD adequaat het vermoeden van een nieuwe virusstam onder de aandacht gebracht van het SO-Z en vervolgens de bevestiging van dit vermoeden kenbaar gemaakt in het SO-Z van januari 2013.

Een bedrijfsdierenarts zag de discrepantie tussen de verschillende laboratoriumuitslagen bij varkens van hetzelfde bedrijf, de GD niet. Of dit vaker voorkomt en er daardoor signalen worden gemist, is onbekend.

Urgente signalen

De gedragslijn 'positieve bevindingen' vormt het kader waarbinnen de signalering door de GD aan de begeleidingscommissie en dus ook EZ plaatsvindt als een positieve bevinding niet uit te sluiten is. Bij onverwachte positieve bevindingen die duiden op een (opnieuw) opkomende dierziekte, bericht de GD de leden van de begeleidingscommissie per mail en bij urgente signalen ook per telefoon. Bij belangrijke signalen gebeurt dat snel, dezelfde dag. In de bestudeerde cases hebben we dat gezien bij het Schmallenbergvirus. Het signaal kan gegeven worden door de voorzitter of de secretaris van een begeleidingscommissie, maar ook door een inhoudelijk deskundige van de GD.

Daarnaast heeft de GD dan contact met het CVI in verband met de referentiediagnostiek en met het NVWA Incident- en Crisiscentrum en de CVO van het ministerie van EZ in verband met het nemen van gepaste maatregelen.

Respondenten van zowel de GD als de overheid geven aan dat de lijnen rond de basismonitoring kort zijn: meldende dierenartsen, medewerkers van de GD en beleidsmedewerkers bij EZ kennen elkaar in veel gevallen nog van hun studie diergeneeskunde in Utrecht. Dat betekent dat ook licht afwijkende bevindingen en signalen in een vroeg stadium worden besproken.

Vertegenwoordigers van het ministerie van EZ geven aan dat het tot dusver geen enkele keer is voorgekomen dat belangrijke signalen uit de basismonitoring vertraagd werden gemeld. Ook respondenten uit de humane gezondheidszorg geven aan belangrijke signalen snel te ontvangen. Zij geven aan dat signalen van mogelijk zoönotische dierziekten sneller bij VWS binnenkomen dan enkele jaren geleden. Als verklaring hiervoor wijst men op de toegenomen alertheid als gevolg van recente crises, zoals de Q-koortsuitbraak.

Urgente signalen komen zelfs dubbel binnen, namelijk via het RIVM die het signaal heeft gekregen in het SO-Z en via de CVO die contact onderhoudt met de beleidscoördinator zoönosen bij de directie Publieke Gezondheid (PG) van het Ministerie van VWS en regulier overleg voert met de directeur PG en de directeur RIVM-Clb. Bij de case Schmallenbergvirus hebben we de sterke betrokkenheid van de CVO duidelijk waargenomen.

Alle respondenten, ook de vertegenwoordigers van de sector, geven aan dat de indruk bestaat dat de GD signalen snel en volledig meldt. Geen van de respondenten heeft indicaties dat signalen vertraagd of niet worden gemeld. Uiteraard merken respondenten daarbij op dat niemand kennis heeft van zaken die niet gemeld zijn. Omdat een uitbraak grote consequenties kan hebben, ervaren de medewerkers van de GD een sterke prikkel om alert te zijn en, bij twijfel, al in een vroeg stadium te melden.

Bij respondenten die dichtbij de basismonitoring staan, zoals leden van de begeleidingscommissie, is het vertrouwen in de basismonitoring dan ook groot. Dat vertrouwen is gebaseerd op de ervaring dat er nog nooit signalen zijn achtergehouden. Zij geven daarbij aan dat het niet in het belang van de sector is om signalen achter te houden. Dat de sector vrijwillig gezondheidsproblemen bij dieren meldt, wordt als bewijs daarvoor gezien.

Voor respondenten die wat verder van de basismonitoring staan, is het beeld van de basismonitoring minder eenduidig. Veel respondenten stellen dat er geen reden is om te twijfelen aan de basismonitoring door de GD, omdat het nooit is voorgekomen dat er signalen werden achtergehouden. Maar enkelen vinden dat de grondhouding van de GD vooral dienstverlenend voor de sector is en dat daardoor niet duidelijk is welke signalen in de basismonitoring níet naar boven komen.

De cases laten zien dat het soms lang kan duren voordat signalen de GD bereiken. De aflatoxine case (rundvee) laat zien dat het een maand duurt voordat het signaal de GD bereikt, die het vervolgens dezelfde dag doorgeeft aan de NVWA (opgemerkt moet worden dat de NVWA dit signaal waarschijnlijk al veel eerder via het melkmonitoringssysteem had ontvangen). Hierbij zij

opgemerkt dat het in dit geval niet om een diergezondheidssignaal ging, dat toch de monitor bereikt heeft.

De cases laten ook zien dat de GD urgente signalen in vrijwel alle gevallen binnen één of enkele dagen aan de begeleidingscommissies meldt. De Schmallenberg-case (rund, kleine herkauwers) is een voorbeeld van hoe in een zeer vroeg stadium 'voorzichtige signalen' zijn gemeld. Niet urgente signalen volgen het reguliere traject (zie Gumboro-case) waarbij de signalering via kwartaalrapportages plaatsvindt.

Casus Schmallenbergvirus

Beschrijving

Vanaf 25 augustus 2011 zag de GD een verhoogd aantal meldingen van koeien met diarree, koorts en productiedaling. De GD rapporteerde dit op 1 september aan de Begeleidingscommissie en op 9 september aan het SO-Z. In een pilotonderzoek zocht de GD vervolgens naar de oorzaak van de gezondheidsklachten bij koeien, maar de laboratoria van de GD en van het CVI konden geen uitsluitsel geven. Ook contact met dierenartsen in Duitsland gaf niet meer helderheid. Op 18 november 2011 werd bij de GD bekend dat het Schmallenbergvirus in Duitsland was aangetoond. De GD meldde vervolgens op 22 november aan de Begeleidingscommissie onder andere (1) de vondst van het nieuwe virus in Duitsland en (2) het feit dat het aantal meldingen van zieke koeien weer was afgenomen. Bloedmonsters van de zieke koeien werden naar het CVI gestuurd voor analyse zodra de PCR-test op het Schmallenbergvirus daar gedaan zou kunnen worden; dat was op 6 december het geval en een dag later werd inderdaad dat virus aangetoond in het bloed van zieke koeien.

Intussen was op 25 november 2011 een eerste melding van een misvormd lam binnengekomen bij de GD. De GD zocht deze melding nader uit tijdens een bedrijfsbezoek en via sectie op een op verzoek ingezonden lam. Een uitgebreide melding over de misvormde lammeren stuurde de GD aan EZ. Ook startte de GD snel een multidisciplinair onderzoek naar de afwijkingen bij lammeren.

Op vrijdag 9 december 2011 vond er een GD-breed Schmallenbergvirus-overleg plaats met medewerkers van de monitoring, laboratorium en van de sector rund en de sector kleine herkauwers. Afgesproken werd dat de Begeleidingscommissie Rund en EZ zou moeten worden geïnformeerd in geval van een relatie tussen afwijkingen bij lammeren en Schmallenbergvirus. Op diezelfde dag meldde de GD over de bijzondere bevindingen bij lammeren aan de Begeleidingscommissie kleine herkauwers, zonder een relatie te leggen met een nieuw virus, en aan de Begeleidingscommissie rund met vermelding van een mogelijke relatie met een nieuw virus.

Op 13 december werd bekend dat controle bloedmonsters van koeien negatief waren voor het Schmallenbergvirus, waardoor geconcludeerd kon worden dat dat virus de oorzaak was van de tot dan toe onverklaarde ziekte bij koeien in de tweede helft van 2011. De dag er na informeerde de GD de Begeleidingscommissies kleine herkauwers en rund over het Schmallenbergvirus. Ook informeerde de GD uit voorzorg het RIVM. Ook verzorgde de GD op die dag berichtgeving aan alle dierenartsen en via de internationale medische berichtenservice Promed. Toen het CVI op 15 december 2011 met PCR het virus in de hersenen van twee lammeren had aangetoond, had de GD meteen contact met de CVO. In een overleg van het toenmalige EL&I (nu EZ, beleidsmedewerkers en CVO), VWA, CVI, LTO en RIVM op 16 december participeerde ook de GD, en vervolgens werd op 20 december 2011 de meldingsplicht ingesteld.

VERVOLG op volgende pagina

VERVOLG Casus Schmallenberg

Als afsluiting voerde de GD in mei 2012 een operationele evaluatie uit van de signalering van het Schmallenbergvirus, waarin aan de orde kwam dat er geen afspraken zijn die bepalen of en op welk moment de verantwoordelijkheid voor nieuwe bevindingen wordt overgenomen door de overheid, dit ook i.v.m. communicatie met de Begeleidingscommissies. De GD merkte twee verbeterpunten op: het formaliseren van afspraken met andere laboratoria en het verzwaren van afstemming tussen disciplines en diersectoren binnen de GD.

Analyse

De manier waarop in deze case met de gezondheidsproblemen van koeien en lammeren is omgegaan, kenmerkt zich door professioneel en betrokken handelen bij de GD. De professionele alertheid op infecties bij lammeren werd versterkt doordat men aanvankelijk rekening hield met een zoönose. Toen bekend was dat het om het Schmallenbergvirus ging, is snel en uitgebreid gemeld en gecommuniceerd, niet alleen aan de Begeleidingscommissies, maar ook direct uit voorzorg aan het RIVM ten behoeve van het SO-Z.

Toen in de loop van 2011 de testen in het eigen laboratorium geen uitsluitsel gaven, handelde de GD professioneel door snel contact op te nemen met het CVI en een laboratorium in het buitenland. Zodra bekend was dat in Duitsland het Schmallenbergvirus was aangetoond, heeft de GD opnieuw monsters voor onderzoek naar het CVI gestuurd. Omdat het om een nieuw verschijnsel en een voor het CVI nieuw testprotocol ging, is het opmerkelijk is dat de GD niet tegelijkertijd controlemonsters opstuurde en concrete afspraken maakte met het CVI over het uitvoeren van bepaalde testen binnen een bepaalde periode. De noodzaak om afspraken met andere laboratoria te maken heeft de GD zelf geconstateerd, zo blijkt uit de interne evaluatie.

Binnen de GD werden heldere afspraken gemaakt en werd goed samengewerkt om de signalen van zieke runderen en afwijkingen bij lammeren te onderzoeken. Opmerkelijk is echter dat er maar één multidisciplinair overleg met deelnemers van de sector rund en de sector kleine herkauwers is gedocumenteerd: overleg tussen verschillende sectoren bleek niet gewoon. Uit de interne evaluatie van de GD kwam het starten van multisectoraal overleg ook als verbeterpunt naar voren.

De GD deelde informatie over de Schmallenbergvirusinfecties snel, waardoor dierenartsen-practici en veehouders op de hoogte werden gebracht en (inter)nationale wetenschappelijke discussies in gang werden gezet. Berichtgeving aan het algemene publiek verzorgde de GD niet, waardoor voor de buitenwereld niet transparant moet zijn geweest hoe de GD opereerde.

Naast de hoge mate van professionaliteit als garantie voor objectiviteit, waaronder (inter)nationale wetenschappelijke discussies, zorgvuldige interne afspraken en verslaglegging, en een interne evaluatie, vonden wij geen andere waarborgen voor objectief handelen binnen de basismonitoring (bijvoorbeeld het terugvallen op bepaalde protocollen of draaiboeken) in deze case.

De GD bracht de Begeleidingscommissies telkens snel op de hoogte van nieuwe ontwikkelingen rond de zieke koeien en de afwijkende lammeren. De tijd tussen vermoeden van infecties met het Schmallenbergvirus op 7 december en de uitgebreide melding aan de beide Begeleidingscommissies op 14 december was waarschijnlijk nodig om het vermoeden uit te laten kristalliseren. Het signaal van infecties met een nieuw virus had sneller opgepikt kunnen worden als het CVI eerder een test van een instituut in het buitenland had kunnen gebruiken. In deze specifieke case was het signaal misschien ook sneller opgepikt als er eerder controle bloedmonsters van koeien en hersenen van lammeren waren onderzocht.

Analyse en conclusie

De eerste stap in het monitoringsproces begint buiten de GD. De signalen van veehouders en dierenartsen moeten de GD (tijdig) bereiken. Ondanks ontwikkelingen in de sector, zoals schaalvergroting in dierenartspraktijken, wat het centraal delen van signalen onder druk zet, slaagt de GD er vooralsnog in om binnen elke diersector voldoende kritische massa aan signalen te genereren. De toegevoegde waarde die de GD levert aan veehouders en dierenartsen is naar onze opvatting cruciaal in het zo groot mogelijk maken en houden van de stroom aan signalen die de GD bereikt. Naar ons oordeel maakt juist het feit dat de GD dicht bij de sector staat, dat deze stroom op gang blijft.

Een tweede is hoe er vervolgens met deze signalen door de GD wordt omgegaan. Wij concluderen dat het feit dat de GD onderdeel is van de sector, een tijdige en objectieve beoordeling en signalering niet in de weg staat. Noch de opvattingen van de door ons geïnterviewde partijen, noch de door ons onderzochte cases geven aanleiding om de objectiviteit van de beoordeling en afweging van de GD in twijfel te trekken. De informatie die de GD aan betrokkenen heeft verstrekt, is naar ons oordeel volledig en objectief. Daarbij komt dat ook de sector een sterk belang heeft bij tijdige informatie over diergezondheid. Verder kent het systeem waarborgen die bijdragen aan een objectieve en tijdige signalering aan EZ. Wel constateren wij dat dit in belangrijke mate 'zachte' waarborgen zijn. Hierbij denken we aan:

- Het besef bij de GD dat het niet of niet tijdig doorgeven van signalen grote implicaties kan hebben.
- Kennisniveau en professionaliteit van GD.
- Peer review.

De GD wordt algemeen gezien als een professionele organisatie. Dat het laboratorium gecertificeerd is en dat de GD deskundige medewerkers in dienst heeft, is bekend, maar hoe de professionaliteit geborgd wordt, is onbekend.

Wij herkennen de tegenstelling die gezien wordt tussen ruimte voor professionaliteit enerzijds en geprotocolleerd werken anderzijds. Er moet voldoende professionele vrijheid zijn voor GD-medewerkers, zodat goede wetenschappers uitgedaagd blijven in hun werk en (daardoor) ook alert blijven om nieuwe, onverwachte signalen op te pikken en daarover (als eerste) te publiceren. Met behoud van deze professionele vrijheid, denken wij dat het afwegingskader dat nu impliciet gehanteerd wordt, toch meer expliciet gemaakt kan worden en dat de GD de argumentatie om signalen al dan niet door te geven voor elke case vergelijkbaar kan opbouwen. Dit is niet alleen van belang voor (meer zicht op) de kwaliteit en objectiviteit van de beoordeling, maar is ook een instrument voor de borging van publieke belangen (diergezondheid, humane gezondheid, voedselveiligheid) en het verder versterken van de gevoeligheid daarvoor.

Los daarvan geldt dat het huidige systeem van basismonitoring vraagt om vertrouwen. Vertrouwen in de professionaliteit van de GD en in het zorgvuldig omgaan met de ontvangen informatie. Dat er een grote mate van vertrouwen bestaat tussen de betrokken partijen is een belangrijke kracht van het systeem.

Momenteel bestaat er wederzijds vertrouwen tussen de sector, de GD, de NVWA en EZ. Er zijn korte lijnen tussen de sleutelpersonen binnen deze organisaties. Informatie kan snel worden gedeeld zonder dat dat nadelige implicaties heeft, terwijl het niet of niet tijdig delen juist grote implicaties heeft. De alertheid van betrokkenen is bovendien versterkt door recente crisis en de versterkte aandacht voor zoönosen.

Dit kent evenwel ook een zwakte: als gevolg van de vaak informele contacten met gelijkgestemden zou groepsdenken kunnen optreden. Hoewel hiervoor geen concrete aanwijzingen zijn, is dit wel een risico van het systeem. Dit betekent naar onze opvatting dat de GD ook inhoudelijk tegenspel moet worden geboden, met name in de begeleidingscommissies. Op dit punt heeft met name EZ een belangrijke rol, vooral vanuit de verantwoordelijkheid voor de borging van de publieke belangen die ook gediend moeten worden met het systeem. Blijvende aandacht voor inhoudelijke deskundigheid (en continuïteit daarin) vanuit een beleidsstrategisch perspectief is daarvoor cruciaal.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Doel van de basismonitoring is het opsporen van uitbraken van bekende aandoeningen, het opsporen van nog onbekende aandoeningen en het zicht houden op trends en ontwikkelingen die relevant zijn voor de diergezondheid in Nederland. We concluderen dat het huidige systeem van basismonitoring, inclusief de positionering daarvan bij de GD, daartoe bij uitstek in staat is. Wij baseren dat op de volgende overwegingen:

- Positionering van de basismonitoring bij de sector sluit aan bij de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en sector op het gebied van diergezondheid. Diergezondheid en de informatievoorziening daarover zijn in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de sector.
- Positionering van de basismonitoring bij de GD draagt er in belangrijke mate aan bij dat signalen uit de sector, van veehouders en dierartsen, gedeeld worden. De GD biedt meerwaarde voor de veehouder en dierenartsen en voorziet in een laagdrempelig meldsysteem waardoor signalen de GD (eerder) bereiken. Wij concluderen dat de huidige positie een voorwaarde vormt voor adequate monitoring.
- Positionering van de basismonitoring bij de GD staat de objectiviteit van signalering niet in de weg. In de huidige structuur van de GD is voorzien in voldoende afstand tot de belangenorganisaties om de activiteiten van de GD met onafhankelijke professionaliteit te kunnen uitvoeren. Op grond van dit onderzoek hebben wij geen aanwijzing dat er sprake is van achterhouden van signalen of subjectiviteit in de wijze waarop signalen door de GD gedeeld worden. Daar komt bij dat de sector een groot belang heeft bij adequate informatievoorziening over diergezondheid. Hierbij moet wel in ogenschouw worden genomen dat de GD is opgericht ter bevordering van de (kennis over) diergezondheid. Van de GD mag daarom niet verwacht worden dat de basismonitoring zich primair richt op humane gezondheid. Gezien de andere publieke belangen (diergezondheid en voedselveiligheid) zou een eenzijdige focus op humane gezondheid zelfs ongewenst zijn.

De belangrijkste kenmerken van de wijze waarop de basismonitoring is vormgegeven zijn:

- De basismonitoring is ingericht in aanvulling op de bestaande meldplicht voor een aantal specifieke dierziekten. Wanneer veehouders of dierenartsen verschijnselen van deze ziekten constateren zijn zij verplicht om dit bij de NVWA te melden. Kenmerkend voor de basismonitoring is dat deze gebaseerd is op vrijwillige melding van signalen door veehouders en dierenartsen, juist over diergezondheidskwesties waarop de meldplicht niet van toepassing is.
- De inrichting van de monitoring door de GD is diersector-specifiek. De diersectoren die de basismonitoring vallen (rund, kleine herkauwers, pluimvee en varkens) kennen een op de sector toegesneden monitoringssysteem dat is geënt op een gedeelde werkwijze. De monitoring is daarmee sterk verankerd in elke afzonderlijke sector.

- De monitoring maakt gebruik van verschillende monitoringsinstrumenten. Afhankelijk van de diersector omvat dit voornamelijk reactieve instrumenten (sectie, Veekijker) of ook meer proactieve instrumenten (data-analyse, pilotonderzoek, steekproeven). De diversiteit aan bronnen draagt bij aan de dekking en daarmee aan de waarschijnlijkheid dat signalen worden opgepikt.

De basismonitoring dient naast sectorale belangen ook publieke belangen. Hiervoor ontvangt de GD van zowel EZ als de productschappen (PVV, PPE en PZ) een jaarlijkse subsidie. Hierover wordt jaarlijks verantwoording afgelegd door de GD richting de financiers. Daarnaast vindt een tweejaarlijkse audit plaats door de externe auditdienst van de NVWA.

Het systeem van basismonitoring kent daarnaast waarborgen die bijdragen aan een objectieve en tijdige signalering aan EZ. De belangrijkste zijn:

- Per sector is een begeleidingscommissie ingericht bestaande uit vertegenwoordigers van EZ, de productschappen, de NVWA en de betreffende sector. De begeleidingscommissies zijn verantwoordelijk voor het inhoudelijk toezicht op monitoring.
- Er is voorzien in een gedragslijn waarin is vastgelegd hoe gehandeld moet worden bij het melden door de GD aan de begeleidingscommissie in geval van (mogelijk) urgente signalen.
- Kennisniveau en professionaliteit van de GD; Op grond van dit onderzoek kunnen wij concluderen dat er bij betrokkenen groot vertrouwen bestaat in de inhoudelijke deskundigheid en de professionaliteit van de GD.
- Grote implicaties van niet of niet tijdig melden van signalen; zeker voor de sector, maar ook voor de GD zelf.

Wel constateren wij dat dit in belangrijke mate 'zachte' waarborgen zijn, maar daardoor niet minder effectief. Verder constateren we de volgende aandachtspunten:

1. Bij de betrokkenen bij de monitoring is momenteel een wederzijds vertrouwen opgebouwd. Dit vertrouwen maakt het mogelijk dat signalen al in een vroeg stadium gedeeld kunnen worden, zonder nadelige implicaties. Dit draagt bij aan vroegtijdige signalering. Binnen het basismonitoringssysteem vervullen de begeleidingscommissies een centrale rol in het borgen van de publieke belangen. De GD dient in dit gremium voldoende kritisch en onafhankelijk gestuurd en bevraagd te (blijven) worden.

2. De proceskwaliteit van het beoordelingsproces van signalen door de GD is voor verbetering vatbaar. De beoordeling van signalen door de GD vindt primair plaats op basis van een impliciet afwegingskader. Hierbij constateren we dat er een zekere tegenstelling bestaat tussen enerzijds noodzakelijke professionele vrijheid, wat kan bijdragen aan alertheid, en meer inkadering anderzijds (bijvoorbeeld protocollen), wat een negatieve invloed kan hebben op professionele alertheid. Wij constateren dat binnen dit spectrum in de huidige werkwijze ruimte is voor meer inkadering zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van professionaliteit. Dit impliceert een betere borging van kwaliteit en objectiviteit en kan zo bijdragen aan een groter (maatschappelijk) vertrouwen.

3. De transparantie over de werking en resultaten van de basismonitoring is naar ons oordeel te beperkt gericht op de direct betrokkenen bij de basismonitoring. Dit draagt er toe bij dat er nu in zekere zin sprake van 'onbekend maakt onbemind' bij partijen die op meer afstand staan van de basismonitoring.

4.2 Aanbevelingen

1. Blijvende aandacht voor de borging van de professionaliteit binnen de GD. De professionele inschatting vormt de basis waarop beoordeling en bepaling van urgentie plaatsvindt. Dit vraagt om een systeem waarin de inhoudelijke expertise binnen de GD op niveau blijft door middel van opleidingseisen, bijscholingsverplichtingen, peer review via wetenschappelijke publicaties en deelname aan internationale congressen en projecten.

2. Blijvende aandacht voor de inhoudelijke deskundigheid, juist vanuit het publieke perspectief, in de samenstelling van de begeleidingscommissies. De samenstelling en rolinvulling van de begeleidingscommissies vormen de belangrijkste invulling van *checks and balances* in de borging van alle publieke belangen die met de basismonitoring gediend worden.

3. Verbetering van de proceskwaliteit van de beoordeling. Een expliciet afwegingskader is nodig om de afweging van urgentie door de sectorverantwoordelijke te borgen. In dat afwegingskader dienen duidelijke criteria opgenomen te worden, zodat duidelijke wordt welke sectorale en publieke belangen op welke manier meegewogen worden. Bij het opstellen van een afwegingskader kunnen bijvoorbeeld de criteria die in het EmZoo-project zijn gebruikt[8] als inspiratie dienen.

4. Blijvende aandacht voor de effectiviteit van basismonitoringssysteem. Dit omvat naar ons oordeel evaluatie van de activiteiten van de GD, maar dient daar niet toe beperkt te zijn. Ook de wijze waarop en de mate waarin signalen vanuit de verschillende sectoren de GD bereiken en de werking van de begeleidingscommissies dienen naar ons oordeel in een periodieke evaluatie betrokken te worden.

5. Meer transparantie over de werking van de basismonitoring en de uitkomsten daarvan. Het vertrouwen in de basismonitoring zou naar ons oordeel toenemen als de GD vastlegt en

[8] http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/330214002.pdf

communiceert hoe gegevens binnen komen, aan de hand van welke criteria de GD de informatie beoordeelt en op welke manier de GD beargumenteert dat er sprake is van een signaal. Dat zou zeker zo zijn voor groepen die wat verder van de basismonitoring af staan, maar wel met de resultaten werken, en mogelijk ook voor het algemene publiek. Ook successen van de basismonitoring, zoals de signalering van het Schmallenbergvirus, zouden naar ons oordeel actiever naar buiten gebracht kunnen worden.

Berenschot

Bijlage 1

Lijst van geïnterviewde personen

Medewerkers Gezondheidsdienst voor Dieren

• drs. Petra Kock	Coördinator monitoring / sector verantwoordelijke rundvee
• drs. Hilmar van Weering	Veekijker rundvee
• ir. Alfred van Lenthe	Veekijker varken
• drs. Teun Fabri	Veekijker pluimvee
• dr. Piet Vellema	Sector verantwoordelijke kleine herkauwers
• dr. ir. Gerdien van Schaik	Hoofd epidemiologie (data-analyse)

Betrokkenen en derden

• Ministerie van Economische Zaken (EZ)	dr. Christianne Bruschke (Chief Veterinary Officer, CVO)
• Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde (KNMvD)	drs. Gerard van Eijden (dierenarts varkens, voorzitter vakgroep gezondheidszorg varkens van de KNMvD; tot zeer recent lid van de begeleidingscommissie Varken)
• Central Veterinary Institute (CVI)	dr. ir. Armin Elbers (veterinair epidemioloog)
• Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), onderdeel van het Ministerie van VWS	dr. ir. Arjen van de Giessen (afdelingshoofd Dier en vector en voorzitter Signaleringsoverleg Zoönosen)
• Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO) Nederland	Toon van Hoof (bestuurder Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (ZLTO), bestuurslid Productschap Zuivel, commissaris VION Food Group N.V. en lid van de adviescommissie Diergezondheid van het Ministerie van EZ.
• Productschap Pluimvee en Eieren	H.B.A. (Henk) Hulsbergen (sector coördinator Gezondheidszorg pluimvee en lid begeleidingscommissie pluimvee; tot 1 juni)
• Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), onderdeel van het Ministerie van EZ	drs. Herman van Langen (hoofd team Toezichtsontwikkeling levend vee, en voormalig lid begeleidingscommissies rundvee en varken)
• Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)	dr. ir. Marieke Mossink (hoofd afdeling Crisisbeheersing en infectieziekten)

• Ministerie van Economische Zaken (EZ)	Wim Pelgrim (beleidsmedewerker en lid begeleidingscommissie pluimvee)
• Central Veterinary Institute (CVI)	dr. Hendrik-Jan Roest (hoofd afdeling bacteriologie)
• Nederlandse Zuivelorganisatie (NZO)	ing. Mona van Spijk (programmamanager duurzame melkproductie)
• Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (VGGM)	drs. Toos Waegemaekers (arts maatschappij en gezondheid, regionaal consulent infectieziekten)
• Universiteit Utrecht, Faculteit Diergeneeskunde	prof. dr. Jaap Wagenaar (hoogleraar Klinische infectiologie en lid Signaleringsoverleg Zoönosen)

Berenschot

Bijlage 2

Afkortingen

Afkortingen

CIb	Centrum Infectieziektebestrijding
CRA	Centrale Registratie Antibiotica
CVI	Central Veterinary Institute
CVO	Chief Veterinary Officer
DG	Directoraat Generaal
EmZoo	onderzoeksprogramma Emerging Zoönosen
EZ	Ministerie van Economische Zaken
GD	Gezondheidsdienst voor Dieren
GWWD	Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren
H1N1	subtype van influenza A
IGZ	Inspectie voor de Gezondheidszorg
IKB	Integrale Ketenbeheersing
ISO	International Organization for Standardization
ISO/IEC	International Organization for Standardization/International Electrotechnical Commission
KCA	klantcontactadministratie
KNMvD	Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2002)
LTO	Land- en Tuinbouw Organisatie
MT	managementteam
NEN-EN-ISO/IEC	algemene eisen voor de bekwaamheid van beproevings- en kalibratielaboratoria
NOP	Nederlandse Organisatie van Pluimveehouders
(N)VWA	(Nederlandse) Voedsel- en Warenautoriteit
NZO	Nederlandse Zuivelorganisatie
PCR	Polymerase Chain Reaction test
PG	Publieke Gezondheid
PPE	Productschap Pluimvee & Eieren
PVV	Productschap Vee & Vlees

PZ	Productschap Zuivel
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RvA	Raad voor Accreditatie
RvC	Raad van Commissarissen
SO-Z	Signaleringsoverleg Zoönosen
TK	Tweede Kamer
VGGM	Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden
VMP	Veterinaire Monitoring Pluimvee
VMT	Veterinaire Milieu Toxologie
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport